

COORDINADOR: MANUEL SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA

# APUNTES SOBRE LA **TRANSPARENCIA**





# APUNTES SOBRE LA TRANSPARENCIA



Universidad Complutense de Madrid – Instituto de Derecho Comparado

Grupo de Investigación (971674):  
Regulación Jurídica y Participación del Ciudadano Digital. UCM.

Asociación de Profesionales e Investigadores de la Transparencia. ACREDITRA

**Coordinador:**

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva

**Edita:**

Universidad Complutense de Madrid. Instituto de Derecho Comparado.

Ciudad Universitaria - 28040 Madrid.

**ISBN:** 978-84-09-05240-0

**Septiembre 2018**



Licencia Creative Commons Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional License

*Se agradece la colaboración de todas las personas que han contribuido en la edición de esta obra y especialmente a Gabriel López Martínez en la revisión de los textos, a Sandra Montesinos Zapata en la maquetación y a Francisco Delgado Morales en la adaptación de la portada.*

# APUNTES SOBRE LA TRANSPARENCIA

## Coordinador:

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva

## Participan en esta obra:

Mónica Arenas Ramiro

Agustí Canals

Josep Cobarsí Morales

Karla Cantoral Domínguez

Lluís Cermeno i Martorell

José Ramón De Lorza González

Montserrat García Alsina

Elena Herrero Beaumont

Sylvia López Davis

Gabriel López Martínez

Javier Martín-Cavanna

José A Martínez-González

José Molina Molina

Begoña Morales Blanco-Steger

Eva Ortoll

Manuel Palomares Herrera

Gisela María Pérez Fuentes

Francisco Javier Pintado Pérez

Alfredo Ramírez Nardiz

María Carolina Renaud Romero

Gerardo José Rodríguez Martínez

Lucía Rodríguez Pérez

Daniel Santanach Casals

Jaume Sardà Font

Javier Sierra Rodríguez



## Índice

PRÓLOGO.....	9
<i>por Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva</i>	
A MODO DE INTRODUCCIÓN: APUNTES BÁSICOS SOBRE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO .....	13
<i>por Javier Sierra Rodríguez</i>	
GOBIERNO ABIERTO COMO MODELO DE TRANSPARENCIA .....	33
<i>por María Carolina Renaud Romero</i>	
PARTICIPACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LA SOCIEDAD DIGITAL.....	51
<i>por Mónica Arenas Ramiro</i>	
LA METODOLOGÍA “DESIGN THINKING” APLICADA AL FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO.....	67
<i>por Lucía Rodríguez Pérez y Gerardo José Rodríguez Martínez</i>	
IMPACTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	79
<i>por José Ramón De Lorza González</i>	
EL RÉGIMEN SANCIONADOR DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA AUTONÓMICAS: BREVE COMPARATIVA CON EL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS .....	99
<i>por Manuel Palomares Herrera</i>	
EL BACK-OFFICE DE LA TRANSPARENCIA: SU PUESTA EN MARCHA EN CATALUÑA .....	107
<i>por Monserrat García Alsina, Agustí Canals, Josep Cobarsí Morales, José A. Martínez-González, Eva Ortoll, Lluís Cermeno i Martorell, Jaume Sardà Font y Daniel Santanach Casals</i>	
CÓMO SER UN CONSEJO DE TRANSPARENCIA INDEPENDIENTE PARA LA CIUDADANÍA .....	131
<i>por José Molina Molina</i>	

FALTAS DE PARTICULARES EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO: MECANISMO DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS ..... 143

*por Gisela María Pérez Fuentes y Karla Cantoral Domínguez*

TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA LOCAL EN COLOMBIA.. 155

*por Alfredo Ramírez Nardiz*

APROXIMACIÓN A UN MODELO DE TRANSPARENCIA PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS..... 165

*por Francisco Javier Pintado Pérez*

LA HERRAMIENTA DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO EN EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL ..... 179

*por Gabriel López Martínez y Sylvia López Davis*

INDICADORES PARA MEDIR LA CREDIBILIDAD E INDEPENDENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ..... 189

*por Begoña Morales, Javier Martín-Cavanna y Elena Herrero*

RESEÑA CURRICULAR DE LOS AUTORES..... 218

# PRÓLOGO

Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva

*Universidad Complutense de Madrid*

## 1. Una palanca para cambiar el futuro.

---

El derecho a acceder a la información y, por tanto, la transparencia, se han convertido en una palanca que permitirá cambiar el futuro. De hecho ya está ocurriendo así en las Administraciones Públicas que han evolucionado desde la opacidad a una posición de servicio al ciudadano. La actuación pública es transparente no solo para el afectado o interesado, también para todos los ciudadanos.

Muchas son las razones que se esgrimen para abogar en favor de la transparencia. En la relación gobernantes-gobernados la transparencia permite un mayor conocimiento de los ciudadanos sobre sus instituciones, les acerca a ellas, al poder; además eso supone recuperar la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes y, de alguna forma, relegitima el poder. Si nos fijamos en las propias instituciones públicas, la transparencia va a suponer una modernización de las Administraciones Públicas, mejora la gestión pública y controla la actuación de los servidores públicos, incluso como medio para luchar contra la corrupción. La transparencia en relación con el ciudadano va a permitir la reutilización de la información pública y, en último término, va a satisfacer necesidades de información de las personas.

De esa forma la transparencia se convierte en una palanca, en un punto de apoyo que permitiría modificar el futuro escrito por la inercia de las instituciones, convirtiendo al ciudadano en el eje de la actuación pública en un sistema político de Gobierno Abierto, en una democracia avanzada en donde transparencia y participación trastocan la vieja forma de actuar en las entidades públicas.

Esta corriente en pro de la transparencia no es privativa del sector público. También las empresas se han dado cuenta que la transparencia es una herramienta eficaz<sup>1</sup>, casi imprescindible para impulsar la confianza de sus *stakeholders*: de sus proveedores, clientes, trabajadores, poderes públicos... en definitiva de los interesados o afectados por la empresa. Una palanca que precisa una comunicación bidireccional con los

---

<sup>1</sup> KREAB & CORPORATE EXCELLENCE: II Corporate Transparency Summit: ideas clave y tendencias para construir confianza desde la transparencia. [https://kreab.com/wp-content/uploads/sites/20/2017/07/II\\_Corporate\\_Transparency\\_Summit\\_ES.03.pdf](https://kreab.com/wp-content/uploads/sites/20/2017/07/II_Corporate_Transparency_Summit_ES.03.pdf)

grupos de interés. Escuchar y ser oído son acciones que precisan que se haga de forma transparente para lograr la confianza. La opacidad, la mentira, el engaño solo generan el deterioro de la relación y una pugna dañina por desconfianza.

Reconocer que cualquiera puede preguntar y obtener la respuesta significa un empoderamiento de las personas. La información es poder y el acceso a la información no solo otorga un poder a todo aquel que adquiere la información, sino que limita el poder de quien la tiene y la comparte.

## 2. El impulso inicial.

---

La transparencia ha llegado a los países occidentales como un nuevo paradigma de actuación pública, como una exigencia internacional y como una propuesta política que pretende mejorar el sistema democrático.

Entre las razones que contribuyeron a la aprobación en España de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno podemos citar la demanda de transparencia por parte de la sociedad civil protagonizada por la Coalición Pro-Acceso, Access Info, Civio..., los “rankings” de transparencia, la situación vergonzante de no tener una ley de transparencia, los compromisos internacionales sobre Gobierno Abierto y transparencia (Convenio de Trömsö del Consejo de Europa) y la necesidad de recuperar la confianza de los gobernados en una situación de corrupción extendida entre los partidos mayoritarios, tanto a nivel nacional como autonómico.

Es cierto que la Ley fue muy criticada por varias razones. Entre ellas porque el derecho de acceso a la información se configura en la Ley como un apéndice de la transparencia, sin rango de derecho fundamental y anclado incorrectamente en el artículo 105 b) de la Constitución española. También por la vinculación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sin que pueda considerarse con autoridad independiente, como por ejemplo la Agencia Española de Protección de Datos Personales.

La Ley mejoró en la tramitación parlamentaria en lo referido a los sujetos obligados a la transparencia y estableció una publicidad activa obligando a los sujetos obligados del artículo 2.1 a la publicación periódica y actualizada “la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. En particular la información institucional, organizativa y de planificación; la de relevancia jurídica; así como, la económica, presupuestaria y estadística.

Una vez aprobada una ley de transparencia y después de una *vacatio legis* de 1 año que se extendió a los 2 años para los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, se inicia un proceso de implantación. Entre las medidas, una inversión millonaria para la creación del Portal de Transparencia<sup>2</sup>, cursos de formación para los servidores públicos, creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y se introduce la materia de transparencia en los temarios de oposiciones.

---

<sup>2</sup> <http://transparencia.gob.es/>

La actuación del CTBG ha sido excelente en sus primeros años de vida, con una importante doctrina que es posible consultar en su propia web<sup>3</sup> y que viene a suplir la falta de un reglamento de desarrollo de la Ley.

Esta dinámica se traslada a las Comunidades Autónomas<sup>4</sup> que aprueban sus leyes o modifican las aprobadas con anterioridad, crean sus órganos garantes y sus portales de transparencia. Igual ocurre en las entidades locales que desarrollan sus portales de transparencia y la normativa de participación y transparencia, en algunos casos con dificultades por falta de medios.

### **3. Un paso atrás**

---

Encontramos que la euforia inicial se ha convertido en algunos casos en una carga administrativa difícilmente asumible por los escasos recursos humanos y materiales. Incluso hay hechos que señalan el paso atrás en la implantación de la transparencia, como las restricciones presupuestarias que afectan al propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –al que se le reduce el presupuesto en un 22% en el año 2018-, la falta de acuerdo para nombrar a un director que sustituya a la fallecida Esther Arizmendi, los recursos jurídicos de los ministerios contra las resoluciones del CTBG que en algunos casos solo pueden ser entendidos como medidas obstruccionistas.

Parece una constante la tendencia del Gobierno, con independencia de su color político, a la opacidad. Tanto por considerar secreto asuntos como el uso de aviones y helicópteros militares por parte del Presidente o de los Ministros; negarse a proporcionar información sobre campañas institucionales o fondos transferidos a medios de comunicación; como para bloquear proposiciones de ley sobre transparencia en las universidades públicas. Asunto que de alguna forma tiene que ver con el “embellecimiento” curricular de los políticos que una vez descubierto han motivado varias dimisiones.

De alguna forma la transparencia ya está rindiendo sus frutos en lo relativo al conocimiento público de determinadas actitudes de los servidores públicos y esto genera malestar y una reacción frente a la transparencia. Por otro lado, la falta de inversión en la mejora de los archivos, en especialistas en transparencia y en sistemas informáticos va a generar problemas a la hora de satisfacer las necesidades de información del público. Seguramente en muchos casos la información no se podrá proporcionar porque no está bien archivada o los sistemas de recuperación no funcionan adecuadamente.

### **4. La llama de la doctrina**

---

Lo cierto es que la transparencia ha llegado a los países occidentales y no esperamos que se marche. El problema puede venir por la degradación del propio concepto, por

---

<sup>3</sup> <http://www.consejodetransparencia.es>

<sup>4</sup> Puede verse cada Comunidad Autónoma a partir de [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/transparencia/transparencia-en-espanya.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/transparencia/transparencia-en-espanya.html)

una aplicación parcial y cicatera o, incluso por la imposibilidad ante la falta de medios de dar satisfacción adecuada al derecho de acceso a la información.

La cultura de la transparencia puede ser una moda efímera en lugar de incorporarse al ADN de los ciudadanos<sup>5</sup> y mejorar la calidad de la democracia. Esto puede ocurrir en cualquier país, por eso es importante el contacto entre expertos a nivel internacional. Existe además la dimensión internacional de los países comprometidos con la Alianza de Gobierno Abierto<sup>6</sup> en donde la transparencia es uno de sus elementos esenciales. Ese compromiso debe ser observado, monitorizado, por los expertos.

Este libro tiene por objetivo recopilar trece aportaciones doctrinales sobre transparencia. Se trata de trabajos de profesores y estudiosos de diferentes partes de España: Andalucía, Alcalá de Henares Cataluña, Madrid, Región de Murcia... y del extranjero: Argentina, México y Colombia.

Ésta es la línea que nos hemos marcado: seguir reflexionando, hablando y proponiendo mejoras en la transparencia y el derecho de acceso a la información. Poniendo nuestra doctrina a disposición de todos por medio de congresos<sup>7</sup>, encuentros, masters<sup>8</sup> y publicaciones como ésta. Confiamos que con ello logremos que la llama de la transparencia no se apague y siga siendo un referente para unas democracias más participativas y avanzadas.

---

5 Parafraseando al Embajador de Suecia en España, Lars-Hjalmar Wide, que en el II Congreso Internacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública vino a decir que los suecos ya tenían la transparencia incorporada en su ADN. <https://www.youtube.com/watch?v=9cAdlWtZcWc> minutos 4:36:54.

6 <https://www.opengovpartnership.org/tag/alianza-de-gobierno-abierto>

7 [congresotransparencia.com](http://congresotransparencia.com)

8 [mastertransparencia.com](http://mastertransparencia.com)

# **A MODO DE INTRODUCCIÓN: APUNTES BÁSICOS SOBRE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

Javier Sierra Rodríguez  
*Universidad de Murcia*

*Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

*Preámbulo de la LTAIBG*

## **RESUMEN:**

Este capítulo introductorio aborda el análisis de los principales contenidos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).

## **CONTENIDOS:**

1. Introducción. - 2. La disyuntiva sobre el carácter fundamental del derecho de acceso. - 3. La regulación del derecho de acceso. - 4. Límites del derecho de acceso.- 5. La publicidad activa. - 6. El sistema de reclamaciones y el CTBG. - Fuentes.

## **PALABRAS CLAVE:**

Transparencia. Derecho de Acceso. Publicidad Activa. CTBG.

## 1. Introducción.

---

La transparencia, tanto publicidad activa, como derecho de acceso, así como los principios de buen gobierno se han configurado en España bajo una concepción moderna desde la publicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).

La doctrina suele calificar como “tardía” la regulación del derecho de acceso en España. En términos comparados muchos otros países desarrollados habían regulado la materia a partir de la segunda mitad del siglo XX y especialmente en los años ochenta y noventa, siempre con el precedente de la renombrada ley sueca de 1766 (*Freedom of the Press Act*). Algunos ejemplos son las regulaciones de Finlandia en 1951, EE.UU en 1966 y Francia, 1978, entre otras.

Pese a ello, en España la Constitución de 1978 ya había previsto el derecho de acceso a archivos y registros en el artículo 105 b mediante una remisión a la ley para su regulación<sup>1</sup>.

«Artículo 105b) CE. La Ley regulará ... El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

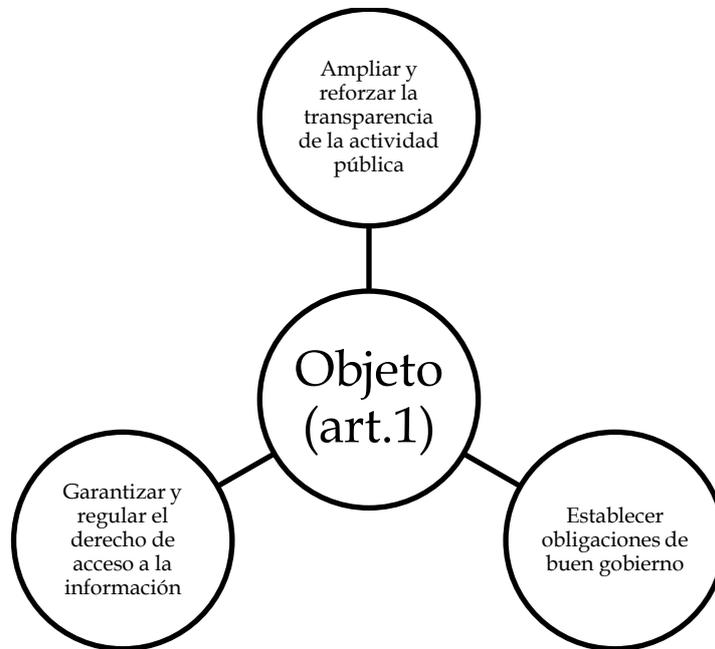
Ésta se materializó en el artículo 37 de la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (hoy en día recogido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre), no estando exenta de críticas por lo reducido de su alcance.

Volviendo a la ley estatal de 2013, ésta supone el reconocimiento del derecho de acceso bajo un concepto más amplio, con una regulación más concreta respecto a su ejercicio y con el refuerzo del sistema de recursos ante denegaciones expresas o presuntas a través del órgano de garantía que crea en la misma ley.

La LTAIBG no se limita sólo al derecho de acceso, sino que también abarca la publicidad activa y establece una serie de principios y obligaciones en materia de buen gobierno.

---

1 De hecho, conviene recordar que la Constitución de Cádiz de 1812, ya dedicaba algunos artículos a establecer una serie de obligaciones de transparencia: «Artículo 351. La cuenta de la Tesorería general, que comprenderá el rendimiento anual de todas las contribuciones y rentas, y su inversión, luego que reciba la aprobación final de las Cortes, se imprimirá, publicará y circulará a las Diputaciones de provincia y a los Ayuntamientos. Artículo 352. Del mismo modo se imprimirán, publicarán y circularán las cuentas que rindan los secretarios del Despacho de los gastos hechos en sus respectivos ramos».



### ESTRUCTURA

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). BOE 295/2013, de 10 de diciembre de 2014.

**Título I.** Transparencia de la actividad pública.

- Capítulo I. Ámbito subjetivo de aplicación.
- Capítulo II. Publicidad activa.
- Capítulo III. Derecho de acceso.

**Título II.** Buen Gobierno.

**Título III.** Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Ocho disposiciones adicionales.

Nueve disposiciones finales.

## 2. La disyuntiva sobre el carácter fundamental del derecho de acceso.

---

La ley se configura como una ley ordinaria, lo que dio lugar a una amplia discusión doctrinal sobre el carácter que debería haber tenido la ley, ya que son muchas las voces de la doctrina que mantienen que se trata de un derecho fundamental (Piñar, 2014; Moreno, 2015; Sánchez de Diego, 2016) y que, por tanto, la ley debería haber tenido carácter de ley orgánica.

Para estos autores el carácter de derecho fundamental del derecho de acceso se basa en la relación tan estrecha que tiene el acceso a la información pública y el artículo 20.1 CE correspondiente a la libertad de expresión e información.

«Artículo 20.1. Se reconocen y protegen los derechos: **a)** A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. **b)** A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica. **c)** A la libertad de cátedra. **d)** A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades. »

Aunque la literalidad de la CE en el artículo 20 no hace mención al acceso a la información pública, hay algunas corrientes que entienden que para una adecuada libertad de expresión e información es necesario que se pueda obtener información y que, por tanto, el acceso a la información debe considerarse como parte del derecho fundamental reconocido en el artículo 20 CE. Para ello, se recurre al mandato del artículo 10.2 CE de interpretar los derechos fundamentales en virtud de las normas internacionales.

«Artículo 10.2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España».

En efecto, son múltiples las normas y tratados internacionales suscritos por España que reconocen como parte inherente de la libertad de expresión e información el derecho a investigar y acceder a la información necesaria para emitir juicios. Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) prevé:

«Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión».

En términos similares se expresa el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966):

«Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección».

Así pues se observa que las normas internacionales van por la línea de incorporar el acceso a la información como parte inherente a esa libertad de expresión e información, lo que cobra especial relevancia en el ámbito público en el que no existen tantas limitaciones como en la esfera privada y en la que además se concibe la información pública como una propiedad de los ciudadanos y no de los gobiernos.

Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictado varias sentencias en las que viene a reconocer este derecho como fundamental<sup>2</sup> y por tanto, son muchos los indicios que llevan a pensar que a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional termine revistiéndose al derecho de acceso con el valor de derecho fundamental<sup>3</sup>, aunque la consideración actual hoy en día, a tenor de la regulación del derecho de acceso, del carácter ordinario de la ley y del título habilitante de su regulación basado en el artículo 105 b CE lo despojen de la especial protección de la que gozan los derechos fundamentales.

### **3. La regulación del derecho de acceso.**

---

La ley de transparencia dedica su Capítulo II al derecho de acceso, comprendiendo los artículos 12 a 24. Dicho Capítulo se integra en el Título II de la ley correspondiente a la “Transparencia en la actividad pública”, junto a la regulación del ámbito subjetivo de aplicación (Capítulo I) y de la publicidad activa (Capítulo II).

En el artículo 12 se reconoce el derecho de acceso a la información pública de “todas las personas” en virtud del artículo 105b de la CE que desarrolla la ley. A continuación conceptualiza la información pública (art. 13) como « los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

Esta conceptualización obliga a revisar los sujetos obligados (art. 2) entre los que se encuentran todas las administraciones públicas españolas de diferentes niveles y una larga lista de instituciones como la Casa Real, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional, el CGPJ, el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y sus instituciones análogas en el ámbito autonómico. También las sociedades mercantiles con participación mayoritariamente pública, las fundaciones del sector público y las asociaciones de entidades públicas.

Llama la atención que para ser un derecho configurado en la ley como propio de la esfera del Gobierno y la Administración, de ahí el carácter de ley ordinaria y el título habilitante del artículo 105 b incardinado en el Título IV “Del gobierno y la

---

2 *Társaság v. Hungary* (Application n.º. 37374/05 of 14 April 2009), *Kenedi v. Hungary* (Application n.º. 31475/05, of 26 May 2009), o *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia* (Application n.º. 48135/06 of 25 June 2013).

3 Es habitual también citar una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra Chile, en la que se estima que la consideración de la libertad de buscar y recibir información como parte inherente al derecho de libertad de pensamiento y expresión (art. 13) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) comprende y protege el derecho a solicitar el acceso a la información que obra en poder el Estado y “la obligación positiva del Estado de suministrarla” (Caso Claude Reyes).

administración”, sin embargo se proyecte también sobre instituciones del Estado como la Casa Real, las Cortes Generales o los órganos consultivos, aunque sobre algunos de ellos se limite la aplicación a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo o no se permite el acceso al recurso especial (art. 23) ante el CTBG ante denegaciones expresas o presuntas<sup>4</sup>. Es decir, que parece configurarse en lo que respecta a su ámbito de aplicación como un derecho de mayor entidad.

#### SUJETOS OBLIGADOS (art. 2)

- AGE, Administración de las CC.AA., Administraciones Locales y de Ceuta y Melilla
- Entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.
- OO.AA., las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.
- Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.
- Instituciones: La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.
- Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.
- Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones
- Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

No obstante, esto contrasta con un alcance más limitado que la esfera que abarca la publicidad activa. Ya que el artículo 3 incorpora otra serie de sujetos obligados distintos de los mencionados a los que sólo le son aplicables las disposiciones del

<sup>4</sup> «Artículo 23.1. La reclamación prevista en el artículo siguiente tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

Capítulo II, en su caso, como son los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, así como las entidades privadas que perciban a lo largo de un año más de 100.000 euros en subvenciones o las mismas supongan un mínimo del 40% de sus ingresos.

OTROS OBLIGADOS, SOLO A PUBLICIDAD ACTIVA , NO A LOS DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (art. 3):

Las disposiciones del capítulo II de este título serán también aplicables a:

- a) **Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.**
- b) Las **entidades privadas** que perciban durante el período de **un año** ayudas o subvenciones públicas en una cuantía **superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública**, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

NOTA: Cuando se trate de **entidades sin ánimo de lucro** que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo **presupuesto sea inferior a 50.000 euros**, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley podrá realizarse utilizando los medios puestos a su disposición por la A.P.

La ley establece una serie de límites al ejercicio del derecho de acceso, los cuáles deben estar justificados y ser proporcionados al objeto y finalidad de la protección (art. 14) y además se regula la compatibilidad del derecho con la protección de datos personales (art. 15).

En lo que respecta al ejercicio del derecho de acceso, la ley regula el procedimiento de solicitud (art. 17) mediante escrito dirigido al titular del órgano que posea la información haciendo constar la identidad del solicitante, la información que se desea obtener, la dirección de contacto y la modalidad de acceso preferida, siendo un avance la posibilidad de ejercer el derecho sin necesidad de motivar las solicitudes.

El artículo 18 de la LTAIBG establece los criterios de inadmisión de solicitudes delimitando como causas que la información solicitada esté en curso de elaboración o publicación general, tenga carácter auxiliar o de apoyo (notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicación o informes internos), sea necesaria su reelaboración, se dirijan a un órgano que no posea la información y se desconozca el competente, o que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo.

La inadmisión da como resultado la finalización del procedimiento, aunque se destaca la obligación que establece el mismo artículo 18.1 de la LTAIBG de motivar los casos en los que se aplica. Según los criterios interpretativos del CTBG, dicha motivación debe hacer expresas las causas de inadmisión y la justificación legal o material, y que, en todo caso, debe hacerse de forma concreta y aplicada al caso que se trata, por lo que se deduce que no sería válida como motivación la invocación de causas de carácter general.

## CAUSAS DE INADMISIÓN

*“Artículo 18. Causas de inadmisión.*

*1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*

*a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*

*b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*

*c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.*

*e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

*2. En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud”.*

Los artículos 19 y 20 regulan la tramitación y resolución. De ellos, se destaca especialmente el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud en el órgano competente para resolver la misma, ampliable un mes más en caso de que sea complejo o de un amplio volumen la información a facilitar.

Es destacable que la ley califica como infracción grave a los efectos del régimen disciplinario que establece en su regulación de Buen Gobierno el incumplimiento reiterado del plazo previsto para las resoluciones (art. 20.6). En caso de estimación de las solicitudes, el acceso a la información se efectuará preferentemente por vía electrónica y con carácter gratuito (art. 22).

La denegación de las solicitudes deberá ser motivada y la no resolución en plazo se entenderá como desestimatoria, abriendo a partir de ahí la posibilidad de recurso en la jurisdicción contencioso-administrativa o de formular una reclamación sustitutiva de los recursos administrativos ordinarios que está regulada en el artículo 24 y que se formula ante el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, órgano de nueva creación previsto en el Título III (art. 33-40) de la ley que actúa como garante del derecho de acceso.

La reclamación se interpone en el plazo de un mes desde la desestimación expresa o presunta de la solicitud y hay un plazo de tres meses para su resolución. Este tipo de reclamaciones se observan como un paso positivo de la ley al residenciar su resolución en un órgano dotado de ciertas garantías de independencia, aunque por el contrario el silencio administrativo ante estas reclamaciones tenga efectos negativos.

Finalmente cabe añadir que la LTAIBG tiene carácter básico y su ámbito subjetivo de aplicación abarca desde el primer momento a las Administraciones de las

Comunidades Autónomas (art. 2), lo que no es impedimento para que éstas tengan su propia regulación que, respetando los contenidos mínimos establecidos en la ley estatal, sean “más favorables al reconocimiento de los derechos de los ciudadanos que la propia legislación estatal” (Ridao, 2014: 15) como por ejemplo la reducción de plazos para resolver las solicitudes que en Andalucía es de veinte días, según establece el artículo 32 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

#### **4. Límites del derecho de acceso.**

---

Los derechos no son absolutos y siempre se ven constreñidos por el alcance de otros derechos o por la necesidad de salvaguardar determinados bienes “constitucionalmente protegidos”, aunque una expansión desmesurada de los límites “puede llegar a coartar y desviar el sentido inicial y el espíritu del derecho que se quiere reconocer y garantizar” (Moreno, 2015).

La propia CE establece en el artículo 105 b, base de la que emana la regulación del derecho, que la ley regulará el acceso «salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas», por lo que ya se establecen una serie de límites a tener en cuenta en el desarrollo legislativo.

Así, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regula algunos límites especialmente en dos artículos. Por una parte el artículo 14 establece una serie de ámbitos que rigen como límite cuando el acceso a la información pueda suponer un perjuicio, mientras que el artículo 15 trata la regulación que permite regir las relaciones entre el derecho de acceso y la protección de datos personales.

##### **4.1. Los límites del artículo 14.**

Los ámbitos que se especifican en el artículo 14 incorporan las previsiones constitucionales y añaden otra serie de campos como las relaciones exteriores, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional, la propiedad intelectual e industrial, los procesos de toma de decisión y la protección del medioambiente.

«Artículo 14.1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: a) La seguridad nacional. b) La defensa. c) Las relaciones exteriores. d) La seguridad pública. e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales. i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente».

Siguiendo a Arancha Moretón (2014) la agrupación lógica en base a los criterios que justifican este listado de ámbitos, vienen dadas porque sean campos a través de los que se protegen intereses de naturaleza pública, derechos e intereses privados, o derechos fundamentales.

Más allá de la determinación concreta de estos ámbitos y de la frontera que abarca y separa cada uno de ellos de materias afines, es importante reseñar dos aspectos. En primer lugar la limitación actúa, según la propia ley, cuando exista un perjuicio, es decir, “la Ley exige un daño y no un mero peligro para los otros bienes concurrentes que intenta proteger” (Moretón, 2014: 14). Y en segundo lugar, el artículo 14 en su apartado segundo impone que su aplicación debe estar debidamente justificada y proporcionada al objeto y finalidad de la protección que se pretende. Ambas consideraciones son relevantes por cuanto las denegaciones al derecho de acceso deben estar motivadas (art. 20.2).

Sin embargo, dicho artículo continúa mencionando que la justificación y proporcionalidad debe considerar «especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso», es decir, que tiene en cuenta la existencia de una justificación del interés del solicitante en el acceso a la información pública. Esta previsión ha sido criticada por la doctrina, por cuanto parece un contrasentido que no sea necesaria la motivación de las solicitudes de acceso a la información, pero sin embargo la justificación del interés del solicitante pueda ser tenida en cuenta a la hora de valorar estas solicitudes.

Aparte, cabe mencionar que la ley no ha establecido un límite temporal de aplicación para estas restricciones, habida cuenta que el transcurso del tiempo puede eliminar la necesidad de proteger una determinada información cuya protección más allá de un plazo determinado carezca de cualquier sentido.

## **4.2. Protección de datos y derecho de acceso.**

La primera consideración respecto a la protección de datos personales como límite al derecho de acceso es que esta materia emana de un derecho fundamental, reconocido como tal a diferencia del derecho de acceso, y que cuenta con su propia regulación a través de ley orgánica gozando de una especial protección. Así, encontramos una ley ordinaria sobre el derecho de acceso que necesariamente debe acomodarse a la regulación de un derecho fundamental<sup>5</sup>.

El grueso de la regulación sobre la conciliación de la protección de datos personales y el derecho de acceso se encuentra en el artículo 15 de la ley de transparencia<sup>6</sup>, aunque impregna diversos artículos diseminados de manera fragmentada a lo largo de la norma. Entre ellos está el artículo 19 sobre la tramitación que establece que «si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente

---

<sup>5</sup> Con carácter previo a la publicación de la ley de transparencia y antes de que la misma fuese despojada de su carácter de derecho fundamental mediante su desarrollo a través de ley ordinaria, Emilio Guichot en su artículo “Transparencia versus Protección de Datos” (2011) ya se planteaba el modo de conciliar el derecho de acceso y la protección de datos personales.

<sup>6</sup> Burgar (2014) afirma que la mayor parte el artículo 15 resulta de la propuesta formulada por la Agencia Española de Protección de Datos en su informe de 5 de junio de 2012 respecto al anteproyecto de ley de transparencia.

identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación».

Siguiendo a Burgar (2014) se pueden establecer tres grados de protección de los datos de carácter personal: a) los que están especialmente protegidos, b) otros datos de carácter personal, y c) los referidos únicamente a datos identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad del órgano.

Dentro de la primera categoría, el artículo 15 limita el acceso a la información cuando esta contenga datos especialmente protegidos. Hay dos niveles de protección, el que hace referencia a los datos del art. 7.2. LOPD como son la ideología, la afiliación sindical, la religión o las creencias, salvo que estos sean manifiestamente públicos o se cuente con consentimiento expreso y por escrito del afectado. El segundo nivel requiere que exista cobertura de una norma legal o bien consentimiento expreso para que sean accesibles, y abarca la información sobre infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública o al tipo de datos regulados por el art. 7.2. LOPD, es decir, los que hagan alusión al origen racial, a la salud y a la vida sexual.

En la segunda categoría se encontrarían los datos personales que no sean considerados especialmente protegidos y sobre la que el acceso se puede conceder previa ponderación del interés público y de los derechos de los afectados. Para ello el artículo 15.3 de la ley de transparencia ofrece algunos criterios a tener en cuenta como la justificación de la petición de acceso por los solicitantes, la finalidad del acceso para fines históricos, científicos o estadísticos, el menor perjuicio de los derechos de los afectados cuando solo se consigne su identificación, la mayor garantía para los afectados en caso de información que pueda afectar a la intimidad, seguridad o se refieran a menores de edad, entre otros.

En la tercera categoría se encuentran los datos correspondientes a la identificación de la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, en los que se permitirá el acceso salvo que en el caso concreto que se analice deba prevalecer la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos (art. 15.2). Como apunta Burgar (2014: 27), aunque esta formulación pudiese ser una “cláusula general de acceso (...), supone, de facto, el reconocimiento implícito de la exigencia de una previa ponderación entre los intereses concurrentes”.

Finalmente, el artículo 15.4 exime de dicha protección a aquella información sobre la que se haya realizado la previa disociación de datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de los afectados.

Más allá de esta regulación de la ley de transparencia, la colisión entre ambas materias genera una problemática constante porque obliga a la ponderación del interés público y de los derechos de los afectados en cada caso concreto, por lo que es el origen de numerosas controversias que terminan siendo objeto de reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso o en procedimientos judiciales. De ahí que el CTBG y la AEPD hayan dictado de forma conjunta criterios interpretativos sobre los límites al derecho de acceso a la información con la finalidad de clarificar la relación entre ambas materias y dotar de uniformidad a la interpretación de las normas.

## 5. La publicidad activa en la ley de transparencia.

---

A lo largo del tiempo las normas de procedimiento administrativo y materias relacionadas han ido avanzando en las obligaciones de publicidad gracias a la existencia de internet. Se ha pasado de la publicación en boletines oficiales y tablones de anuncios a la difusión a través de las páginas web de entidades públicas y a obligaciones más concretas como la existencia de los perfiles del contratante. No obstante, no es hasta la publicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cuando se establecen verdaderas obligaciones de publicación de información en un volumen suficiente como para dotar de seguridad a los ciudadanos sobre lo que pueden esperar cuando se visita la página web o la sede electrónica de una determinada entidad pública.

La ley de transparencia dedica el Capítulo II (arts. 5-11) de su Título I a la publicidad activa. En el establece una serie de principios (art. 5), obligaciones concretas al tipo de información que debe estar de manera pública (arts. 6, 7 y 8), mecanismos de control de cumplimiento (art. 9) y especificaciones respecto al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado (art. 10 y 11).

Entre los principios generales se establece la obligación de garantizar la transparencia de la actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública. Esta obligación se impone para los sujetos obligados del artículo 2 y parcialmente para los del artículo 3 (art. 8.2).

Finalmente se hace una breve referencia al control de la publicidad activa, que se atribuye en el artículo 9 al Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, el cual tiene capacidad de dictar resoluciones para establecer medidas tendentes al cese de los incumplimientos, así como a instar inicio de las actuaciones disciplinarias y sancionadoras previstas en la propia ley, considerando que los incumplimientos reiterados en esta materia son constitutivos de infracciones graves.

### 5.1. Información a publicar.

La información a publicar (arts. 6-8) se agrupa en tres categorías: a) Información institucional, organizativa y de planificación; b) Información de relevancia jurídica; y c) Información económica, presupuestaria y estadística.

#### *a) Información institucional, organizativa y de planificación.*

En referencia a la «información institucional, organizativa y de planificación» parte de ella era la que habitualmente se podía encontrar en la mayoría de los portales de entidades públicas antes de la Ley, como es el caso de las funciones, normativa de aplicación, estructura organizativa e identificación de los responsables. También se exige la publicación del organigrama y del perfil y trayectoria profesional de los responsables de los órganos, algo se ha extendido tras la ley de transparencia.

El artículo 6.2 continúa con otras obligaciones como la publicación de los planes y programas anuales y plurianuales que fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su ejecución. Esta obligación da por hecho

que las entidades públicas en general (no solo las de mayor tamaño) llevan a cabo correctamente la labor de planificación y disponen de planes bien elaborados con una definición de objetivos, actividades, medios y calendarización. La realidad es muy distinta a lo establecido en la ley porque muchos de estos instrumentos de planificación no existen como tal y se agrava con el mandato que añade dicho artículo al establecer respecto a los planes que «su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración», lo que llama expresamente la atención cuando la evaluación de políticas públicas es una práctica poco o nada extendida en las Administraciones Públicas españolas.

*b) Información de relevancia jurídica.*

El bloque de «información de relevancia jurídica» se corresponde principalmente con información que ya se venía publicando derivada de las obligaciones de las normas de gobierno y administración, así como de otra normativa. Así el artículo 7 incluye las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas cuando supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos; los anteproyectos de ley, los proyectos de decretos legislativos y de reglamentos, las memorias e informes que conforman los expedientes de elaboración de textos normativos, así como otros documentos que según la normativa sectorial deban ser sometidos a periodos de información pública.

**PRINCIPALES OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN A PUBLICAR**

***Información, institucional, organizativa y de planificación.***

- *Organigrama e identificación de responsables.*
- *Planes y programas con indicación de recursos y medios.*
- *Obligación de evaluación y publicación.*

***Información de relevancia jurídica.***

- *Directrices, instrucciones, acuerdos, etc.*
- *Anteproyectos de Ley y proyectos de Decretos Legislativos.*
- *Proyectos de reglamento.*
- *Memorias e informes de los expedientes de elaboración de textos normativos.*

***Información económica, presupuestaria y estadística.***

- *Contratos: en detalle.*
- *Datos estadísticos de los procedimientos de contratación utilizados.*
- *Convenios, subvenciones y ayudas públicas.*
- *Cuentas anuales e informes de auditoría.*
- *Retribuciones de altos cargos.*
- *Resoluciones de compatibilidad de empleados públicos.*

*c) Información económica, presupuestaria y estadística.*

En lo que respecta a la «información económica, presupuestaria y estadística» (art. 8) las tipologías son más variadas y abarcan el grueso de la información que se considera más relevante, de cara a satisfacer la demanda pública de transparencia con la finalidad de generar confianza en los ciudadanos. En concreto y sin profundizar en los aspectos de detalle, se requiere la publicación de la información de los procesos de contratación y modificación de contratos, convenios y encomiendas de gestión, subvenciones y ayudas públicas, presupuestos (partidas, ejecución, indicadores, etc.), cuentas anuales e informes de auditoría y fiscalización, retribuciones e indemnizaciones de altos cargos y asimilados, autorizaciones y resoluciones de compatibilidad, la relación de bienes inmuebles, información estadística sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos, entre otras.

## **5.2. Los portales de transparencia y la caracterización de la información.**

El artículo 5.4. especifica que la información debe difundirse a través de las sedes electrónicas o páginas web de las respectivas entidades, de ahí que más adelante en su artículo 10 dispone, para el ámbito de la Administración General del Estado, la creación de un Portal de Transparencia. El artículo 11 establece los principios técnicos que deben guiar dicho Portal de Transparencia, requiriendo que se adapte a los principios de «accesibilidad», de modo que la información esté estructurada facilitando su identificación y búsqueda; «interoperabilidad», de manera que permita que sean compartidos e intercambiar información atendiendo a los estándares vigentes (Esquema Nacional de Interoperabilidad); y «reutilización», estando en formatos que permitan su tratamiento por terceros de una manera abierta. Pero estos principios técnicos no se limitan al Portal de Transparencia de la AGE porque el artículo 5.4. ya mencionado les dota de alcance general, indicando que se establecerán los mecanismos para «facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización» en las sedes electrónicas o páginas web en las que se publique la información.

La ley de transparencia no se limita a lo expuesto y obliga a que la información objeto de publicidad activa deba cumplir con una serie de características. Por un lado la publicación debe ser “periódica” y “actualizada” (art. 5.1) y se debe publicar «de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables» (art. 5.4). La información debe ser “comprensible, de fácil acceso y gratuita” (art. 5.5.), además de ser accesible a personas con discapacidad.

En relación a todas estas caracterizaciones y requisitos, lo primero que llama la atención es la cantidad de criterios que debe regir la publicación de la información objeto de publicidad activa, tantos, que surge la duda de la capacidad de las Administraciones para transitar desde los expedientes más complejos y en un lenguaje jurídico-administrativo a documentos e información estructurada de forma fácil, sencilla y comprensible, a lo que hay que sumar las posibles dificultades técnicas para cumplir la totalidad de las especificaciones. Con la ley de transparencia ya no solo importa la información que se publica, sino cómo se publica.

**CARACTERIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN  
A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS DE PUBLICIDAD ACTIVA (ART. 5).**

Publicación periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública (no todos los sujetos del ámbito de aplicación).

Límites: seguridad nacional, defensa, relaciones, exteriores, seguridad pública, etc. y protección de datos de carácter personal.

La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables.

Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.

La finalidad de esta exhaustiva caracterización es evitar que la publicidad activa se convierta en una publicidad formal que no ayude a los ciudadanos a localizar y comprender la información que busca, evitando una suerte de “transparencia opaca”, que en palabras de Cruz Rubio (2014: 13) tiene por objeto “dar la imagen de que el gobierno se abre, cuando en realidad trata de evitar el control y la sanción ciudadana”.

Hoy en día la publicidad activa va siendo poco a poco una realidad. Desde que entró en vigor el contenido del Título I de la Ley las entidades públicas han superado las barreras tecnológicas y difundido mucha información, pero queda un amplio camino por recorrer porque las características mencionadas no se cumplen o el grado de cumplimiento es muy somero, existiendo además una amplia asimetría entre organizaciones y diversas “patologías” frecuentes como las siguientes:

**Sobrecarga informativa** (infoxicación): exceso de disposición de información que impide la localización de la información que se busca. Un ejemplo serían las páginas web que publican exceso de información no estructurada o en documentos extensos que dificultan la localización de la información.

**Utilización de lenguaje complejo:** la finalidad de la publicidad activa es permitir a los ciudadanos corrientes acceder a la información, por lo que el uso de un lenguaje técnico o especialmente jurídico es una barrera al acceso.

**Utilización de formatos no reutilizables:** consiste en la disposición de información en formatos cuyo uso está restringido por ser necesario un software no generalizado o por no permitir su edición y posterior tratamiento. Un ejemplo es el abuso de los documentos PDF.

## 6. El sistema de reclamaciones y el CTBG.

---

### 6.1. El sistema de reclamaciones ante denegaciones de acceso.

Las denegaciones de acceso son susceptibles de reclamación ante el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), mediante un recurso previsto en el artículo 24 de la LTAIBG, cuya resolución puede confirmar o denegar el acceso, aunque se observa la tendencia del CTBG a resolver las reclamaciones manteniendo cierto criterio proclive a la transparencia y, consecuentemente, dado en mayor medida a permitir el acceso a la información pública.

#### Características:

- Ante resoluciones expresas o presuntas (plazo de un mes).
- Carácter sustitutivo de los recursos administrativos, así como potestativo y previo a la impugnación en vía contencioso-administrativa.
- Incluye un procedimiento de audiencia cuando haya colisión con derechos o intereses de terceros.
- Resolución del CTBG en el plazo de tres meses. Efecto negativo del silencio.
- Las resoluciones del CTBG se harán públicas, previa disociación de datos personales.

Para el caso en el que las Comunidades Autónomas no decidan un órgano homólogo o atribuir las competencias a uno específico, se las podrá atribuir al CTBG, aunque para ello «deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias».

### 6.2. El Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno.

El CTBG se creaba como organismo público de los previstos en la Disposición Adicional 10ª de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (su regulación actual debe atender al artículo 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), es decir, como uno de los previstos para tener una configuración como *administración independiente* con un régimen de independencia y autonomía funcional respecto a la Administración General del Estado

El CTBG está adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aunque dispone de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar (art. 33.2), lo que provoca que sea una “adscripción puramente formal” (Sendín, 2014). Sin embargo, esa adscripción viene a desvirtuar esa característica de independencia que se busca en la regulación del CTBG como un organismo independiente “que no lo es” (Sánchez de Diego, 2014:18), principalmente por el hecho de que el órgano garante frente al gobierno y la administración “dependa orgánicamente del complejo Gobierno-Administración” (García Costa, 2014).

A la vista de sus funciones (art. 38), el CTBG constituye un órgano que no puede ser definido sólo como organismo de control respecto al derecho de acceso, en primer lugar porque sus funciones abarcan también la publicidad activa y los principios de buen gobierno, y en segundo lugar porque tiene encomendadas actuaciones de promoción, capacitación, sensibilización, informe, asesoramiento técnico y evaluación. Por ello, hay autores que sostienen que está llamado a desempeñar una función de “implantación en nuestro país de una auténtica cultura de la transparencia” (Martín, 2016).

Las funciones estrictamente de control se atribuyen al Presidente del CTBG (art. 38.2) y no a su Comisión como órgano colegiado, incluyendo la resolución de los recursos establecidos en su artículo 24 y otras como velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, adoptar criterios de interpretación de las obligaciones de la Ley, responder a consultas de los órganos que deben tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información o instar el procedimiento sancionador, entre otras.

### ***MISIÓN Y FUNCIONES DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO***

#### **Misión:**

- ✓ Promover la transparencia de la actividad pública.
- ✓ Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad.
- ✓ Salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública.
- ✓ Garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

#### **Funciones:**

- Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta Ley.
- Asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto.
- Evaluar el grado de aplicación de esta Ley (memoria anual a presentar en las Cortes).
- Promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por esta Ley.

El CTBG tiene un presidente que se designa por un periodo de cinco años no renovable mediante un proceso que requiere el refrendo por mayoría absoluta en Comisión Parlamentaria. Sin embargo, es el Gobierno quien hace la propuesta de nombramiento a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y quien lo nombra mediante Real Decreto (art. 37). Como refuerzo a la independencia a lo largo de su

mandato está la imposibilidad de repetir en el cargo y la limitación de los supuestos y casos tasados en que puede ser cesado de forma anticipada (art. 37.2), así como la exigencia de reconocido prestigio y solvencia profesional de su titular.

Por otra parte, el órgano colegiado del CTBG se compone de ocho integrantes de procedencia parlamentaria y de instituciones y administraciones del Estado (art. 38.2). En concreto se prevé que haya un Diputado y un Senador, así como representantes del Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Agencia Española de Protección de Datos, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, sobre los que no se establecen procedimientos o requisitos para el otorgamiento de dicha representación.

Este modelo de configuración del CTBG se ha seguido con múltiples variaciones por las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Navarra y la Región de Murcia. Andalucía también se podría incluir en este grupo, aunque comparte atribuciones en materia de protección de datos. Aparte, hay Comunidades Autónomas que han optado por organismos de carácter principalmente unipersonal (Comisionado de la Transparencia de Canarias) o colegiados (Comisiones catalana, balear y vasca), además de aquellas que han aprovechado las estructuras de las defensorías del pueblo autonómicas para el desarrollo de estas funciones como el Valedor do Pobo en Galicia y el Procurador del Común en Castilla y León (Sierra, 2018).

## ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DEL CTBG

### **Comisión de Transparencia y Buen Gobierno. Integrantes:**

El Presidente (del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno )

- Un Diputado y un Senador.
- Un representante del Tribunal de Cuentas.
- Un representante del Defensor del Pueblo.
- Un representante de la Agencia Española de Protección de Datos.
- Un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.
- Un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

### **Presidente: nombrado por RD cinco años no renovables.**

- Entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional.
- A propuesta del Ministerio de Hacienda y AA.PP.
- Previa comparecencia de la persona propuesta y refrendo para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta.

## Fuentes

---

- Burgar Arquimbau, J.M. (2014). "Aproximación a la protección de datos de carácter personal en el marco de la ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno", *Revista Digital CEMCI*, 23:1-31.
- Cruz-Rubio, C.N. (2014). *Transparencia y Buen gobierno: valores y herramientas del gobierno Abierto*. Madrid:INAP
- García Costa, F.M. (2014). "El Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno". En Valero Torrijos, J. y Fernández Salmerón, M., *Régimen Jurídico de la transparencia del sector público*. Aranzadi, Pamplona, pp.483-504.
- Guichot Reina, E. (2011). "Transparencia Versus Protección de Datos". *VI Congreso Anual de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, Palma de Mallorca, pp. 94-96
- Martín Delgado, I. (2016). "La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?". En López Ramón, Fernando (Coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate: Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, AEPDA, Zaragoza, pp. 291-328.
- Moreno González, G. (2015). "El derecho de acceso a la información pública en la ley de transparencia: una aproximación constitucional", *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 8:93-125.
- Moretón Toquero, A. (2014). "Los límites del derecho de acceso a la información pública", *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33:1-24.
- Piñar Mañas, J.L. (2014). "Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública. Algunas reflexiones en torno al Derecho de Acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y Buen Gobierno", *Revista Catalana de Dret Públic*, 49:1-19.
- Ridao Martín, J. (2014). "La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio comparado". *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 19.
- Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2014). "El día después de la Ley de Transparencia". *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 33.
- Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2016). "El principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública", en Cascajo Castro, J.L. y Martín de la Vega, A., *Participación, Representación y Democracia XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2016, pp. 297-318.
- Sendín García, M.A. (2014). "El Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno". *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33:1-25.
- Sierra Rodríguez, J. (2018). "Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las Comunidades Autónomas", *Revista Jurídica de Castilla y León* núm. 45:73-112.



# GOBIERNO ABIERTO COMO MODELO DE TRANSPARENCIA

María Carolina Renaud Romero  
*Universidad de Buenos Aires (UBA)*

## RESUMEN:

La autora centra su contribución sobre el Gobierno Abierto como modelo de Transparencia. Para ello analiza las relaciones entre la transparencia y la corrupción, y realiza un repaso a la normativa internacional, estadísticas e indicadores sobre la materia.

## PALABRAS CLAVE:

Gobierno Abierto. Accountability. Transparencia. Buen Gobierno.

## 1. Introducción

---

Los funcionarios públicos tienen el compromiso moral y la obligación de rendir cuentas a la sociedad, respecto a los resultados que surgen producto de su desempeño en la administración pública.

La democratización de la información de las instituciones públicas permitirá que la sociedad participe activamente con conocimiento, logrando contribuir conjuntamente con los organismos estatales.

La rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana son los preceptos en los que se basa el Gobierno Abierto.

Antes de explicar las bases de este nuevo modelo político, resulta necesario comenzar distinguiendo la corrupción de la transparencia.

## 2. Transparencia Vs. Corrupción

---

La transparencia es uno de los valores democráticos que las instituciones públicas deberían recuperar. Se trata de brindar luz sobre las reglas, acciones, planes, procesos, decisiones, medidas, entre algunos, dentro del Sector Público.

Tener conocimiento de por qué, cómo, cuándo, cuánto, entre tantas otras preguntas, respecto a la gestión gubernamental, por parte de los ciudadanos, es una de las formas en la que se manifiesta la transparencia en la gestión pública.

Asegurar que los funcionarios públicos y administradores, que toman decisiones a diario por y para la sociedad, y los agentes privados, como los empresarios, actúen de forma visible, susceptible de ser conocida; permite que se tenga noción de las actividades y conclusiones que se arribaron, los planes a futuro que se hayan acordado, los recursos que involucran, las inversiones que se reciban, todos aspectos que hacen al interés público.

Actuar con transparencia es la forma más segura para proteger al Estado de la corrupción, renovando la confianza de los ciudadanos, organismos nacionales, internacionales, otros Estados, agentes privados, entre tantos otros sujetos; en esa nación, su sector público y en las decisiones que tome, mostrando que los valores democráticos como los recursos públicos y sus instituciones se encuentran protegidos.

Dentro de las acciones transparentes de un Estado, se destacan:

- **Convenciones Internacionales:** Acuerdos nacionales o internacionales firmados o ratificados por varios Estados que establecen normas, y estándares de comportamiento, para luchar contra la corrupción y adoptar medidas de cooperación internacional.
- **Actuación con integridad:** Basada en aquellos comportamientos y acciones, que constituyen un conjunto de principios y estándares morales y éticos, por parte de los funcionarios, agentes, miembros del sector público y privado, así como los ciudadanos.

- **Buen Gobierno:** Enfocado en las relaciones entre los líderes de los gobiernos, las instituciones públicas y los ciudadanos, que incluye los procesos que atraviesan para tomar decisiones. Se trata de la participación, colaboración, accountability, entre otras medidas.
- **Compliance:** Se trata de la sistematización de procesos o procedimientos que lleven a cabo empresas, instituciones públicas u otros organismos. Son medidas orientadas a la prevención, detección y respuesta de riesgos derivados del incumplimiento. Se trata de una forma de responsabilizar a las organizaciones por las acciones ilícitas o corruptas de sus empleados, agentes, filiales extranjeras, que demuestran la falta de una adecuada supervisión de los programas de cumplimiento.
- **Código de ética:** Declaración de principios y valores que establece un conjunto de expectativas, disciplinas y estándares de comportamiento del personal de una organización.
- **Auditoría:** Se trata de un examen interno o externo de los Estados Financieros, que exponen las operaciones de una organización; control de procesos internos y funciones, entre otros, que se efectúa con independencia, evaluando la organización, a fin de detectar y mitigar riesgos.

Es interesante destacar que el Programa de la Unión Europea (Bacigalupo & Lizacano, 2013), propone a los Estados, que incorporen ciertas recomendaciones para aplicar dentro de su legislación, a fin de prevenir actos de corrupción. Algunas de ellas son las siguientes:

- **Tipificación de Delitos derivados de las Convenciones Internacionales:** como soborno activo/pasivo de funcionarios públicos nacionales y extranjeros; soborno en el sector privado; malversación de fondos; apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes públicos, blanqueo de capitales. la corrupción, responsabilidad penal empresarial y medidas de transparencia.
- **Tipificación de Delitos vinculados a conductas de corrupción:** tráfico de influencias, abusos de funciones o del cargo, enriquecimiento ilícito, falta de veracidad en cuentas anuales, financiación de partidos político, otros.
- **Incorporación de responsabilidad penal empresarial:** estableciendo medidas que favorezcan la denuncia, efectividad de programas de Compliance, entre otros.
- **Transparencia y cooperación.**
- **Recuperación de Activos y Decomiso.**
- **Extradición.**

En la otra cara, se encuentra la corrupción. Con el crecimiento de operaciones transnacionales en las últimas décadas, han aumentado los riesgos y la comisión de actos ilícitos dentro del contexto de la economía internacional.

La Organización Transparency Internacional, la define como *“el abuso del poder confiado para el beneficio privado”*. Esta organización menciona que se destacan tres niveles o grupos: *“grande”*, que consiste en actos cometidos en un alto nivel de gobierno que distorsionan las políticas o el funcionamiento central del Estado, permitiendo a los líderes beneficiarse a expensas del bien público; *“menor”* que refiere al abuso cotidiano del poder confiado por funcionarios públicos de nivel bajo y medio en sus

interacciones con ciudadanos comunes; y la “política”, basada en la manipulación de políticas, instituciones y reglas de procedimiento en la asignación de recursos y financiamiento por parte de los tomadores de decisiones políticas, quienes abusan de su posición para sostener su poder, estatus y riqueza.

Según la OCDE se trata de una amenaza para la gobernabilidad de los Estados, el desarrollo sustentable, la democracia y las prácticas corporativas justas, dentro de las más destacables.

Provoca consecuencias irreversibles e irreparables en las poblaciones. Afecta la política, la economía, la sociedad y el ambiente, entre los principales sectores del Estado. Representa un obstáculo para la democracia, ya que la deslegitima, a través de los numerosos actos ilegales que llevan adelante los gobernantes corruptos.

Perturba las relaciones con el ámbito privado, generando desconfianza e inseguridad. Crea un clima de desconfianza, hostilidad y violencia, no solo en la sociedad, sino con los gobernantes de otros países.

Agota la riqueza del Estado, ya que los recursos públicos pasan a estar en manos de los gobernantes y funcionarios deshonestos, quienes se enriquecen ilícitamente, a costas de la sociedad.

Quiebra la confianza institucional de los ciudadanos, generando descreimiento en la política y en el liderazgo del Estado, además de brindarle escasos o nulos servicios básicos para desarrollar un adecuado nivel de vida. El ambiente también se ve vulnerado ante la presencia de la corrupción por la falta o no cumplimiento de normativas ambientales que lo protejan; o políticas que incidan en el cuidado de la ecología y recursos naturales. Mientras que, los funcionarios corruptos efectúan negocios paralelos y personales, a cambio del suelo, el aire, el agua y la vida.

Por ello, se requiere con urgencia de la cooperación internacional de los Estados, organizaciones sin fines de lucro y de los agentes privados, para mitigar los constantes ataques que atentan contra la independencia de las naciones, la democracia y la sociedad, empeorando su calidad de vida, día tras día.

### **3. Normativa Internacional**

---

Es necesario mencionar el marco jurídico internacional, que constituye una de las herramientas fundamentales para la lucha contra la corrupción, que ha impulsado y obligado a los Estados, a que tomen medidas reales a fin de mitigar los riesgos y sancionar los delitos.

La “Convención Interamericana contra la Corrupción” celebrada en el año 1996, por los estados miembro de la Organización de Estados Americanos (O.E.A), fue el primer instrumento jurídico internacional que reconoce expresamente la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los países para combatirla.

Esta Convención tiene como propósito:

- Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
- Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.
- La cooperación y la asistencia entre los Estados a fin de obtener pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos corruptos.
- Facilita los mecanismos para la identificación, rastreo, confiscación y decomiso de bienes derivados de actos corruptos. Exhorta a los países a evitar que el secreto bancario pueda ser utilizado para encubrir o este tipo de actos.

Con el fin de dar seguimiento al cumplimiento e implementación de la Convención, el 4 de junio de 2001, en el marco de la XXXI Asamblea General de la OEA celebrada en San José, Costa Rica, se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), el cual comenzó a operar en enero de 2002. Este organismo desarrolla un proceso de evaluación recíproca entre los Estados que lo integran, en el marco de “rondas” sucesivas en las cuales se analiza cómo los Estados están implementando las disposiciones de la Convención.

La creación de esta Convención constituye la modificación del régimen administrativo de los Estados que la ratificaron, ya que implica una reforma de los regímenes de contrataciones públicas, los deberes y facultades de los agentes públicos y entes reguladores en la tutela de los derechos de los usuarios y consumidores.

En la obra “Un corte transversal al derecho administrativo” (Gordillo, 1998), el autor nombra, entre algunas de las importantes modificaciones al régimen estatal, las referidas al régimen jurídico básico de la función pública, la responsabilidad penal constitucional, el régimen de las facultades regladas y discrecionales de la administración pública; la incidencia en la relación con los usuarios de los concesionarios y licenciatarios en situación de monopolio o exclusividad en la prestación de servicios públicos, teniendo efectos sobre la ganancia de éstos que exceda límites objetivos justos y naturales, entre otros.

Asimismo, opina que esta Convención marca una limitación a la discrecionalidad administrativa, incorporada al derecho supranacional, especialmente en materia de contrataciones públicas, las cuales deben ser equitativas o justas, como condición de validez. Los principios jurídicos como la publicidad, la equidad y la eficiencia, se demuestran a través de esta norma internacional, y su incumplimiento comporta violación del orden jurídico interno y supranacional.

Otra de las bases que propone esta Convención es la cooperación internacional para luchar contra los delitos y fallas del sector público que provocan un desmoronamiento institucional, mediante la disminución progresiva de los recursos del Estado, deteriorando el ejercicio de derechos económicos y sociales de la población afectada.

Los delitos de crimen organizado y narcotráfico son parte de la corrupción, por lo que los Estados deben unirse a fin de proteger los recursos de la sociedad, a través de una

sanción punitiva internacional, garantizando los derechos fundamentales constitucionales, a través de la tutela efectiva.

Asimismo, otro gran antecedente normativo, fue el surgido de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, cuya finalidad es promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, facilitando la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos. Además, tiene como meta promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Esta Convención se complementa con otro instrumento histórico: “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”. Se trata de un instrumento equilibrado, sólido y pragmático que ofrece un marco para la acción eficaz y la cooperación internacional. Introduce un conjunto de normas, medidas y reglamentos que pueden aplicar todos los países para reforzar sus regímenes jurídicos y reglamentarios destinados a la lucha contra la corrupción. En ella se pide que se adopten medidas preventivas y que se tipifiquen las formas de corrupción más frecuentes tanto en el sector público como en el privado. Además, se da un paso decisivo al exigir a los Estados Miembros que devuelvan los bienes procedentes de la corrupción al país de donde fueron robados.

Dentro de la normativa de la Unión Europea, cabe destacar la “Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales” (1997) que tiene como fin abordar la “corrupción activa” o también denominado “cohecho activo”, es decir, el delito cometido por la persona que promete o da el soborno. Esta Convención busca garantizar una equivalencia funcional entre las medidas tomadas por los Estados que lo ratificaron para sancionar el cohecho de servidores públicos extranjeros, sin exigir cambios en los principios fundamentales del régimen jurídico.

Referido al Consejo de la Unión Europea, se han encontrado dos convenios sobre la corrupción:

- Convenio Civil sobre la Corrupción (número 174 del Consejo de Europa) (Estrasburgo; 4 de noviembre de 1999).
- Convenio Penal sobre la Corrupción (número 173 del Consejo de Europa) (Estrasburgo; 27 de enero de 1999).

Cabe mencionar la creación de organismos internacionales que día a día proponen medidas y recomendaciones a las distintas naciones a fin de llevar a cabo una labor conjunta para combatir la corrupción.

Entre muchas organizaciones, destaca la “Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito” (United Nations Office on Drugs and Crime) que se encarga de implementar las medidas reflejadas en las convenciones internacionales antes mencionadas, y actúa en más de 150 países.

Por su parte, la “Oficina Europea Antifraude” (OLAF) investiga los delitos de corrupción desde el año 1999, a fin de detectar fraude y cualquier otro delito que afecte los intereses de la Unión Europea. Este organismo, entre el 2010 y 2015 llevó adelante 1.400 investigaciones, recomendó la recuperación de más de 3.000 millones de euros para el presupuesto de la Unión Europea y emitió más de 1.600 recomendaciones para

que las autoridades de los Estados miembros llevaran cabo un plan de acción judicial, económico, financiero, administrativo y disciplinario, en beneficio no solo de su gobernanza, sino de la Unión Europea. Tales recomendaciones que la OLAF emite, tienen como objeto que los Estados, miembros de la Unión Europea, logren mejorar y actualizar las técnicas de prevención, detección e investigación de fraudes, recuperar una mayor proporción de fondos perdidos debido al fraude, y evitar futuros fraudes mediante sanciones apropiadas, entre las más destacables.

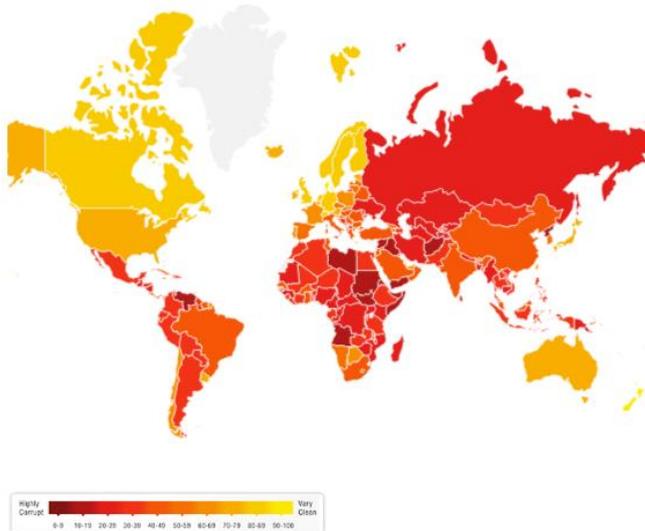
Para ello, proponen que el Estado incorpore un método a seguir basado en la introducción de estrategias antifraude dentro de cada sector público; aclarar y hacer cumplir las diferentes responsabilidades de las distintas partes interesadas del gobierno; y garantizar que la aplicación de estas estrategias antifraude, sean proporcionadas y rentables para el Estado.

#### 4. Estadísticas e Índices Internacionales de Transparencia y Corrupción

La lucha contra la corrupción a través de la implementación de mecanismos jurídicos, de cooperación internacional y políticas de Gobierno Abierto, lamentablemente no se hacen visibles en la actualidad.

La organización “Transparencia Internacional”, antes mencionada, efectuó el Índice de Percepción de Corrupción del año 2016. Esta organización tiene como misión promover la transparencia, rendición de cuentas, integridad y solidaridad, actuando de manera cooperativa con organizaciones con y sin fines de lucro y gobiernos, a fin de establecer políticas para luchar contra la corrupción, no solo en el ámbito privado, sino también en el público. A nivel global estos fueron los resultados del Índice de Percepción de Corrupción global en el 2016:

##### CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2016



Tal como se observa, más de los dos tercios del total de los 176 países del mundo, se encuentran por debajo del punto medio, de la escala que va de 0 (muy corrupto), que en el gráfico se observa en rojo, a 100 (muy limpio), distinguido por el color amarillo. Según el informe realizado, el puntaje promedio mundial es de 43, indicando la corrupción endémica del sector público.

Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia se encuentran en los tres primeros puestos de los países menos corruptos del

mundo según el mencionado informe. En la otra cara, Corea del Norte (174), Sudán del Sur (175) y Somalia (176), entre los más corruptos. No es casualidad que los tres países menos corruptos compartan índices similares.

Según el estudio realizado por el Instituto Legatum<sup>1</sup> de Londres, quien emite anualmente el “Índice de Prosperidad”<sup>2</sup>, ha encontrado también a estos tres países dentro del top ten.

Las categorías que componen este estudio son:

- **Calidad económica:** basada en la apertura de su economía, los indicadores macroeconómicos, las bases para el crecimiento, las oportunidades económicas y la eficiencia del sector financiero.
- **Entorno empresarial:** mide su infraestructura empresarial, las barreras a la innovación y la flexibilidad del mercado de trabajo.
- **Gobernabilidad:** mide el desempeño en tres áreas: gobierno efectivo, democracia y participación política, y estado de derecho.
- **Educación:** clasifica a los países en el acceso a la educación, la calidad de la educación y el capital humano.
- **Salud:** mide el desempeño en salud física y mental básica, infraestructura de salud y atención preventiva.
- **Seguridad:** en función de la seguridad nacional y la seguridad personal.
- **Libertad personal:** mide el progreso nacional hacia los derechos legales básicos, las libertades individuales y la tolerancia social.
- **Capital Social:** mide la fortaleza de las relaciones personales, el apoyo a las redes sociales, las normas sociales y la participación cívica en un país.
- **Ambiente natural:** mide el desempeño de un país en cuanto a la calidad del ambiente natural, las presiones ambientales y los esfuerzos de preservación.

El “Índice de Prosperidad” del año 2016 coloca a Nueva Zelanda en el primer puesto, Finlandia en el tercero y Dinamarca en el noveno, de ciento cuarenta y nueve países analizados.

Según el “Reporte Global de Competitividad” de 2016 emitido por el Foro Mundial Económico<sup>3</sup>, Finlandia es el país cuyas instituciones públicas son las más transparentes y eficientes del mundo, su sistema de educación superior y formación se encuentra entre los mejores, y su sector empresarial es uno de los más innovadores.

En marzo de 2017, se publicó el ranking del país más transparente según la organización “*Best Country*”<sup>4</sup>, asociación integrada por Y&R, BAV Consulting, y la Escuela Wharton de la Universidad de Pensilvania, que tiene como objetivo evaluar las percepciones globales de las economías más influyentes del mundo. Finlandia obtuvo el primer puesto, seguido de Noruega, Suiza, Dinamarca y Suecia. Dicha asociación efectuó una recopilación de información sobre los siguientes atributos de un país: prácticas empresariales corruptas y transparentes; prácticas gubernamentales transparentes; poder político confiable y bien distribuido.

---

1 [www.li.com/about/about-the-legatum-institute](http://www.li.com/about/about-the-legatum-institute)

2 [www.prosperity.com/rankings](http://www.prosperity.com/rankings)

3 World Economic Forum - Executive Opinion Survey- The Global Competitiveness Report 2016–2017.

4 Best Countries Ranking – Transparency.

El portal "*Business Anti Corruption*"<sup>5</sup> ha efectuado una evaluación de las áreas del Sector Público más destacables de distintos Estados, basado de informes y reportes internacionales emitidos por la OCDE, Banco Mundial, la Unión Europea, entre otros organismos internacionales.

Por lo que se consideró analizar los informes emitidos respecto a Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia, los tres países menos corruptos según el Índice de Percepción de Corrupción 2016, antes citado.

Las áreas analizadas fueron: el sistema judicial, la policía, los servicios públicos, la administración, los impuestos, las compras, el presupuesto público, recursos naturales y la legislación. Al analizar los resultados respecto a estas áreas, se observaron notables semejanzas en el desempeño de los Estados.

En cuanto al sistema judicial, se reconoce que Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia poseen eficiencia e imparcialidad en el dictado de sus sentencias. El "Reporte Global de Competitividad del Banco Mundial" de 2016, indicó que Finlandia es el Estado con mayor independencia judicial del mundo, seguido por Nueva Zelanda.

El riesgo de corrupción dentro del departamento de policía de estos tres Estados, es muy bajo. Así lo indica el mismo reporte del Banco Mundial y el "Reporte de Derecho Humanos"<sup>6</sup> 2016 emitido por los Estados Unidos.

Sobre los servicios públicos, administración, impuestos, compras y presupuesto, los tres Estados comparten características similares. El código de conducta dentro de sus administraciones, así como los reportes de intentos de coimas, para obtener algún beneficio público, son prácticas habituales que destacan la Comisión Europea así como el Reporte Global antes mencionado.

Respecto a la legislación, Finlandia establece dentro de su Código Penal: prohíbe el soborno activo y pasivo, la malversación, el fraude, el abuso de oficio, el abuso de confianza y el abuso de información privilegiada; el soborno entre empresas, funcionarios públicos de Finlandia y extranjeros, a pesar de que sea a través de intermediarios. Además, le dan herramientas a los ciudadanos para que establecer los parámetros de distinción entre recibir regalos, beneficios y hospitalidad.

Nueva Zelanda por su parte, adquirió un marco de trabajo para afrontar prácticas corruptas, penalizando a los que aceptan y otorgan sobornos, es decir, el sector público y el privado, con sanciones que privan de la libertad a sus actores y le imponen altas multas. Así como la aplicación de las leyes contra el crimen organizado y los códigos de ética o de conducta dentro del Sector Público.

Dinamarca, en su Código Penal, penaliza una larga lista de delitos contra la administración pública y los ciudadanos, entre los que se destaca el lavado de dinero, el cual se relaciona con la financiación del terrorismo, siendo una ofensa criminal contra los negocios internacionales que implican funcionarios públicos nacionales y extranjeros. Dinamarca ha ratificado la Convención contra la Corrupción de la OCDE, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de las Convenciones de Derecho Civil y Penal del Consejo de Europa contra la Corrupción y del Grupo de Estados contra la Corrupción.

---

5 <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/>

6 <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>

Es claro observar entonces, que los países menos corruptos son aquellos en los que el Estado emplea los recursos en la sociedad, atendiendo y mejorando la calidad de la salud, educación, seguridad, y ambiente; ejerciendo políticas económicas estables, equitativas y eficientes; impulsando un pleno ejercicio de los derechos colectivos e individuales, garantizando la tutela efectiva, el acceso a la justicia y un dictamen independiente. En suma, los factores que hacen al pleno desarrollo de la gobernabilidad.

Por otro lado, resulta interesante mencionar el caso del bloque económico BRICS, formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Se trata del bloque internacional que posee:

- 25 % del espacio terrestre del planeta
- 42% de la población mundial
- 20% del PBI del planeta
- 43% de las reservas totales

Los BRICS comparten características geográficas, poblacionales y de intereses. Tales factores combinados ofrecen un potencial económico por encima del promedio del resto de los países. Sin embargo, muchos autores sostienen que el principal fundamento de la creación de esta alianza formada por países emergentes, fue para estabilizar el escenario regional e internacional a través de la generación de ámbitos multilaterales.

Por un lado, le brindaría proyección a Brasil, más allá de su región. Para Rusia, es una forma de concentrar poder para debilitar a Estados Unidos. En el caso de la India, le otorga una posibilidad de crecimiento interna y a nivel internacional. China por su parte se manifiesta como el líder global del mundo emergente, aumentando su reputación y representatividad. En el caso de Sudáfrica le otorga estabilidad y seguridad internacional.

En estos años, los recursos de los miembros del BRICS fueron creciendo, tanto como su popularidad mundial y confianza por parte de los agentes de inversión.

Sin embargo, como muchos países del mundo, no se ven exentos de los actos de corrupción. Como ya fue mencionado, según el Índice de Percepción de la Corrupción 2016, Brasil se ubica en el puesto n°79; Rusia en el n°139; India en el n°79 ; China en el n° 79 y Sudáfrica en el n° 64 de los 176 países. Es curioso que tres de los cinco países que componen el BRICS esté en el puesto 79.

Por lo tanto, a pesar de que el contexto y las cifras den resultados favorables respecto al incremento de los recursos públicos de estos países, la corrupción los amenaza. Hace pensar cuánto limita su crecimiento, y opaca su imagen.

Si no estuviera o fuera menor su participación, el crecimiento de la gestión pública sería mayor. Por lo que, es necesario considerar la importante tarea de mitigar contra la corrupción y el fraude, principales causales de la escasez de recursos públicos.

La corrupción afecta cada una de las aristas del Estado de la sociedad de un país. Una de las formas de combatirla es mediante la implementación de políticas de Gobierno Abierto, como la rendición de cuentas de los resultados de su gestión, que será analizada en particular.

## 5. Gobierno Abierto

En la actualidad, los Estados intentan aproximarse a convertirse en un nuevo modelo denominado “Gobierno Abierto”. A fin de continuar el desarrollo de medidas que mejoren su gestión pública, los Estados están siendo proclives a llevar adelante esta iniciativa, basada en expandir las posibilidades de los sistemas democráticos, formando un nuevo espacio de relacionamiento y vínculo virtuoso entre la sociedad, el Estado y el mercado.

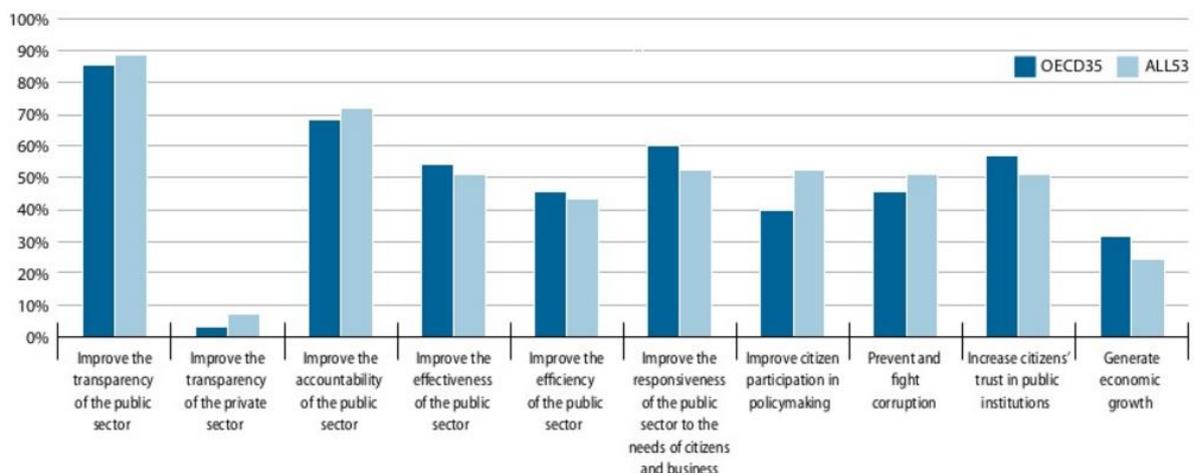
El Gobierno Abierto se basa en promover una cultura de transparencia e institucionalización de acciones que faciliten el acceso a información pública y su potencial reutilización (con fines de control social o político; de generar valor público, cívico o económico, entre otros.). La meta es facilitar los espacios para fortalecer la integridad pública y la rendición de cuentas.

Por otro lado, se quiere lograr garantizar los espacios de participación ciudadana en los asuntos públicos y en la toma de decisiones, promoviendo la colaboración en la búsqueda e implementación de soluciones en un esquema de mayor responsabilidad compartida que pueda aprovechar las capacidades distribuidas y la inteligencia colectiva de los actores sociales.

La aplicación del Gobierno Abierto dentro de la estructura de las administraciones públicas, contribuye a mejorar los valores de democracia, otorgándole seguridad y transparencia a sus acciones, y logrando mayor confianza y credibilidad, en la sociedad.

La “Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico” presentó el informe: “Gobierno Abierto: el contexto global y el camino a seguir 2016” en el que expone las transformaciones del rol del Estado, basadas en el cambio de relación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos. Este reporte se efectuó en base a las respuestas obtenidas por más de cincuenta países encuestados, en la “OCDE Encuesta sobre la Cooperación de Gobierno Abierto y la Participación ciudadana en las políticas cíclicas”. Los resultados obtenidos respecto a los objetivos de los países de Gobierno Abierto aparecen en el gráfico siguiente.

Objectives of countries' open government strategies



Fuente: “Gobierno Abierto: el contexto global y el camino a seguir 2016”

Tal como se observa en el gráfico, pondera como objetivo principal entre el 80% y 90%, mejorar la transparencia en el sector público; seguido por la “Accountability” del sector público en el 70% aproximado, la cual será explicada en profundidad a lo largo del presente trabajo. El tercer objetivo que se observa, más votado, refiere a la mejora de la responsabilidad del sector público, respecto a las necesidades de los ciudadanos y negocios, obteniendo un 60% de votos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico define al Gobierno Abierto como una cultura basada en la innovación y políticas públicas sostenibles, inspirada en los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, los cuales fomentan la democracia y el crecimiento inclusivo (OCDE, 2016).

Estos tres pilares deben actuar en forma conjunta, simultánea y cooperativa. No habrá transparencia, si la administración pública no rinde cuentas. Los ciudadanos se verán inhibidos de participar dentro de un contexto de incertidumbre y desconfianza. Estas variables negativas son las que liberan el camino a la corrupción.

La transparencia refiere a la recopilación y difusión de información sobre el desempeño del gobierno y organismos públicos, a fin que los ciudadanos puedan acceder a ella de forma segura, inmediata y oportuna, sin límites para la reutilización. Los ciudadanos no son los únicos usuarios, sino también los miembros de sector privado, periodistas, fiscales y miembros del poder judicial. La libertad de información desempeña un papel clave para superar los problemas ante la falta de cumplimiento.

También incluiría la divulgación de información, en respuesta a las solicitudes de la ciudadanía y de manera proactiva, a iniciativa propia de las entidades públicas, a través de portales informáticos. Es necesario también que la información de entes privados esté disponible ya sea directamente o a través de organismos públicos.

La rendición de cuentas se hará presente mediante la creación de normas, reglamentos y mecanismos que orienten el comportamiento de las autoridades electas respecto al ejercicio del poder público y el gasto de los recursos fiscales. Estas normas deben incluir los requisitos para que las decisiones sean plenamente motivadas y justificadas con toda la información puesta a disposición del público. Además, se considera relevante que exista una protección para los denunciantes y mecanismos que permitan reaccionar con celeridad y eficacia ante irregularidades.

La participación ciudadana es imprescindible. Los gobiernos son los encargados de buscar la movilización activa de la sociedad, mediante ciertos mecanismos que así lo faciliten, con el fin de que se involucren a participar en el debate público.

La participación de la sociedad es fundamental para mejorar la eficacia de la aplicación de las políticas públicas. La sociedad podrá comunicar al Estado, si tales políticas realmente se llevan a cabo, si son necesarias o simplemente, no cumplen ningún objetivo de interés, a fin de poder expresar las necesidades de los distintos sectores sociales, evitando demoras y mejorando su incidencia.

Esta participación ciudadana, normalmente se origina cuando la sociedad se ve amenazada por una política que menoscaba o pone en riesgo su situación actual. Oscar Oszlak menciona en su análisis respecto al Gobierno Abierto, titulado “Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública” (Oszlak, 2013) que la participación ciudadana, puede referirse a algún interés económico, un valor profundamente arraigado o un derecho legítimo, que hayan sido amenazados por la acción del Estado

o de otros sectores políticos o sociales, dando origen a la “acción colectiva”. Tal como el derecho al consumidor o usuario.

No solamente los ciudadanos podrán participar en la creación de políticas públicas que los beneficien, sino también podrán conocer cómo el gobierno administra sus recursos públicos. Por otro lado, son los ciudadanos quienes pueden realizar denuncias anónimas de actos de corrupción, a fin de que la justicia actúe de forma inminente, citando a las partes que hayan cometido el ilícito.

La organización “Transparencia Internacional: la coalición global contra la corrupción”, realizó el informe titulado “Barómetro Global de Corrupción 2016” (Transparency International, 2016), el cual exhibe que los ciudadanos temen expresar su repulsa sobre la corrupción. Este organismo llevó a cabo una encuesta a 60.000 ciudadanos en 42 países de Europa y Asia Central, respecto a sus experiencias cotidianas con la corrupción.

Uno de los resultados obtenidos, indicó que uno de cada tres ciudadanos de las nombradas regiones, cree que la corrupción es uno de los problemas más graves que afronta su país. Esta proporción aumenta a dos de cada tres en Moldavia, España y Kosovo, lo que denota la necesidad de tomar acciones urgentes contra el abuso de poder y los negociados secretos. Los datos arrojados luego de la encuesta fueron abrumadores. Casi un tercio de los ciudadanos de estas regiones creen que sus funcionarios públicos y legisladores son sumamente corruptos, la mayoría de las personas afirman que sus gobiernos no hacen lo suficiente para detener la corrupción.

En España, el 88% de los entrevistados dijeron que las personas de los sectores más ricos influían indebidamente en las decisiones gubernamentales; en Portugal, opinaron lo mismo el 85% de los encuestados. En Francia el 79% y en Alemania y el Reino Unido el 77 %.

Estos resultados son concluyentes respecto que la corrupción es un problema significativo en la región de Europa y Asia Central, sintiendo que las personas de las clases dominantes, controlan e inciden en las políticas gubernamentales. Es indispensable lograr transparencia en la gestión pública, a fin de terminar con estas prácticas abusivas, deshonestas, ilegales, que atentan contra los derechos humanos.

En el informe de referencia también se manifestó que el 30% de los encuestados teme las consecuencias al denunciar actos de corrupción. Respecto a las políticas institucionales para luchar contra la corrupción, de los entrevistados, solo el 23% cree que son positivas. Alrededor de 2 de cada 5 ciudadanos de Bélgica, Países Bajos, Suecia y Reino Unido califican positivamente a sus gobiernos. En Italia, Grecia, Eslovaquia, Bulgaria, Eslovenia y Letonia la tasa se queda en 1 de cada 8.

Referido al tópico de los sobornos, en España un 3% de los entrevistados admitió haber pagado alguna vez por utilizar al menos un servicio público. Aquellos que tuvieron contacto en una carretera con la policía, un 2% admite haber pagado algún soborno. Son tasas bastante bajas en términos relativos a nivel internacional. Esto denota que los ciudadanos no manifestarían acciones deshonestas.

Cabe mencionar la creación de la organización “Alianza para el Gobierno Abierto” (Open Government Partnership), creada en el año 2011, con el fin de proporcionar una plataforma internacional para ciudadanos comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren la capacidad de respuesta. La meta es mejorar la

calidad del gobierno y de los servicios que reciben los ciudadanos. Son 64 los países que forman parte de esta alianza, en su mayoría pertenecientes a América y Europa.

## 6. Accountability

---

Según opina Oscar Oszlak, en su informe titulado *“Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública”* (Oszlak, 2013), la disponibilidad y el uso (u ocultamiento) de la información, constituye un recurso de poder y los gobiernos que lo controlan, mostrarán una tendencia a difundir información que destaque sus logros y ocultar la información que desacredite su gestión. Esto trae como consecuencia el predominio de una visión “presentista” en la formulación e implementación de políticas públicas, basadas en el “hoy”, en lugar de que sean a largo plazo.

Por otro lado, también se detecta el desconocimiento o ignorancia, de las consecuencias provenientes de la aplicación de esas políticas públicas o de los llamados “efectos colaterales” que ellas podrían haber generado, es decir, la total ausencia de responsabilidad de los resultados obtenidos en su gestión.

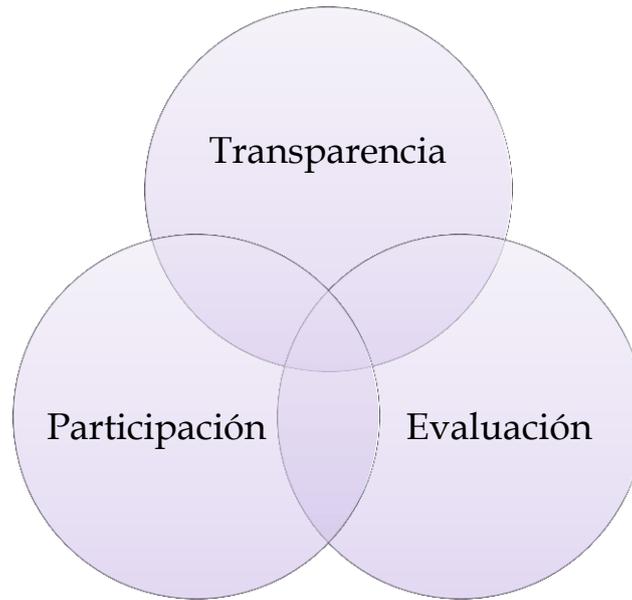
La “Accountability”, según Oscar Oszlak, comprende mucho más que la rendición de cuentas y es necesario distinguirla de la “Responsabilización”. Ésta última, alude a una relación donde un sujeto es sometido por otro (u otros) a un proceso o exigencia puntual de rendición de cuentas, en función de compromisos u obligaciones que el mismo adquiriera al hacerse cargo de alguna gestión.

Se trata de una obligación del sujeto. La sociedad es quien puede exigir a su agente (funcionario público) que responda por el cumplimiento de la responsabilidad asumida, sea por los productos entregados, metas alcanzadas, resultados logrados o recursos invertidos en su obtención. Lo que se trataría, según Oszlak, del acto o efecto de hacer responsable a alguien por los resultados, frente a los compromisos asumidos.

Mientras que “Accountability” implica la rendición de cuentas voluntaria, como parte de la función del gobierno, a fin de cumplir con la responsabilidad asumida. No hay necesidad que un tercero le exija la acción, sino que surge espontáneamente del sujeto. Es la acción y efecto de rendir cuenta, por parte de un agente público, respecto a los resultados de la responsabilidad asumida (metas logradas, productos entregados, recursos empleados), en función de un acuerdo implícito o formalizado, con la sociedad.

Oscar Oszlak refuerza el significado de “Accountability” expresando que se trata del compromiso moral asumido por el funcionario público, al momento de ser elegido por la sociedad como miembro del Estado. Tiene la responsabilidad de comunicar a los ciudadanos, a quienes representa, del alcance (o no) de resultados, la incidencia de las políticas públicas de cada sector, de los insumos que emplea, de los costos sufridos, sin que sea la sociedad la que se lo exija.

A fin de percibir los pilares de la Accountability, se presenta un gráfico con los tres pilares de la rendición de cuentas: la transparencia, la participación y la evaluación.



**Transparencia:** es un factor imprescindible en la rendición de cuentas. Una organización ya sea pública o privada debe proporcionar información real, oportuna, y confiable, sobre el rendimiento, resultados, Estados Contables y evaluaciones, a fin de que se conozcan las actividades de la organización, compromisos y acciones, y se logren tomar las decisiones correctas. De lo contrario, las consecuencias podrían ocasionar un daño irreparable en el ente.

**Participación:** se trata del compromiso activo de las partes interesadas, de la organización, sea pública o privada, ya que se ven afectadas por las decisiones que se tomen. Es importante que exista un intercambio de conocimientos, propuestas, inquietudes, a fin de lograr reparar errores, satisfacer necesidades y llegar a un beneficio común.

**Evaluación:** es imprescindible que la organización realice una evaluación de los logros cometidos, los resultados arribados, los procesos y sistemas utilizados, a fin de incorporar conocimientos y experiencias que permitirán evitar futuros errores o riesgos futuros. Incorporar ese aprendizaje permite efectuar una futura planificación, garantizando que la organización o el ente se responsabilice por su accionar.

Otra propiedad a destacar dentro de la Accountability, es la colaboración, basada en el trabajo grupal, lo cual permite que las decisiones a las que se arriben, sean consensuadas, previamente debatidas y argumentadas.

La mayoría estará de acuerdo con la posición tomada, y esto le otorga un efecto positivo a la labor. La responsabilidad no recae en una persona, sino en un grupo que previamente interactuó a fin de tomar la opción más beneficiosa para todos. La Universidad de Columbia hizo una serie de estudios sobre esta temática, y llegó a la conclusión que los equipos que más cooperaban entre sí, resultaron ser los más exitosos en las resoluciones abordadas.

Además de estos atributos, es imprescindible el compromiso moral de los funcionarios públicos, los administradores de recursos, quienes tienen el poder político para efectuar las decisiones que más benefician a la sociedad. La honestidad y la integridad

moral son características intrínsecas a los seres humanos, pues depende de su fortaleza el no doblegar su moral, pensar en el beneficio común más que en el personal, saber el daño irreparable que le ocasiona a terceros, para no cometer actos ilícitos. Con lo cual, la Accountability empieza por uno mismo.

Es importante mencionar que la “Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico” (OCDE) define el término “Gobernabilidad Responsable” como aquel que refiere a la responsabilidad colectiva de los funcionarios de preservar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, asegurando y cumpliendo con los resultados de las políticas que llevan adelante, además, de salvaguardar los fondos de los contribuyentes.

Esta “Gobernabilidad Responsable” implica sistemas y acciones coordinadas a través de las cuales el sector público asegura la efectividad, la eficiencia y la economía del gasto público. Se basa en herramientas que promueven el valor por el dinero, la integridad y la transparencia en el gobierno, como el control externo, el control interno, las sanciones y el cumplimiento. De tal forma, se crea un entorno propicio para una mayor rendición de cuentas y una mejor gobernanza.

Cabe destacar que, llevar adelante la mencionada “Gobernabilidad Responsable” le corresponde a la legislatura, el poder judicial y el ejecutivo. Esto incluye a las instituciones supremas de auditoría, organismos de control interno, el Centro de Gobierno, los ministerios de línea, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los ministerios fiscales, entre otros.

## 7. Conclusión

---

Las nuevas prácticas de Gobierno Abierto y Accountability, mejorarán las políticas públicas de la Administración Pública. Permitir el libre acceso a la información es una política pública que contribuye con la transparencia de la gestión.

Dentro de aquellas prácticas, se requiere especial atención en la regulación de los procedimientos de financiación de partidos políticos, aumento en las sanciones para delitos de corrupción, incluyendo a los funcionarios del extranjero no solo a los nacionales, políticas de efectividad en la gobernabilidad, rendición de cuentas y participación ciudadana. Así como el sistema judicial, la policía, los servicios públicos, los distintos departamentos dentro de la administración

Al optimizar las políticas públicas de la Administración Pública, se dotará de transparencia a la gestión, aumentando la credibilidad en las instituciones públicas y sobre todo, mejorando los valores de la democracia.

La transparencia gubernamental asegurará una mejor calidad de vida a todos los ciudadanos y un desarrollo sostenible global.

## FUENTES

- Ader, J. J. y otros. (1993). *Organizaciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Aftalión, E. (1959). *El Derecho Penal Económico*. Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot.
- Asociación Española de Compliance y Asociación Argentina de Ética y Compliance. (2017). *Libro blanco sobre la función de Compliance*. Madrid.
- Bacigalupo, S.; Lizcano, J. 2013. *Responsabilidad penal y administrativa de las personas jurídicas en delitos relacionados con la corrupción*. Madrid: Ed. Programa EUROsocial.
- Bacigalupo Saggese, S. (1997). *La responsabilidad penal de las personas jurídicas*. Madrid: UAM.
- Barak, G., (2017). *Unchecked Corporate Power: why crimes of multinational Corporations are routinized away and what we can do about it"*. New York: Routledge.
- Bruzzone, G. A. y Gullco, H, (2005). *Teoría y Práctica del Delito de Enriquecimiento ilícito de Funcionario Público*. Buenos Aires: Ed. AD-HOC.
- D'Alessio, A. J. (2004). *Código Penal: Comentado y Anotado: Parte especial- Tomo II*. Buenos Aires: La Ley.
- Dussauge Laguna, M. (2009). "La literatura comparada sobre reformas administrativas: Desarrollos, limitaciones y posibilidades", *Gestión y Política Pública*, núm. 2:439-495.
- Fowler Newton, E. (2003). *Contabilidad Básica*. Buenos Aires: La Ley.
- García Pelayo, M. (1979). *Consideraciones sobre las cláusulas económicas en la Constitución*. Zaragoza: Pórtico.
- Giannini, A. (1957). *Instituciones de Derecho Tributario*. Buenos Aires: Editorial de Derecho Financiero.
- Gordillo, A. (1998). *Un corte transversal al derecho administrativo: La convención interamericana contra la corrupción*. Buenos Aires.
- IADECO. (2012). *Derecho Contable Aplicado*. Buenos Aires: Errepar.
- Martín, J.M. (1983). *Introducción a las Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Depalma.
- OCDE (2006). *Manual de Oslo: Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación*. Publicación conjunta de OCDE y EUROSTAT.
- OCDE. (2016). *The liability of legal persons for foreign bribery: a stocktaking report*.
- Oria, S. (1948). *Finanzas*. Buenos Aires: Guillermo Kraft.
- Oszlak, O, 2013. "Estado Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública", *XVIII Congreso Internacional CLAD*, Montevideo 29 oct. - 1 nov. 2013.
- Tiedmann, K. (1983). "El concepto del Derecho Económico, Derecho Penal Económico y Delito Económico"; *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 10, Num 1.
- Zaffaroni, E. R.; Alagia, A. y Slokar, A., *Manual de Derecho Penal – Parte General*. Buenos Aires: Ediar.

## **PÁGINAS WEB**

- American Accounting Association [www.aaahq.org](http://www.aaahq.org)
- Financial Action Task Force (FATF) <http://www.fatf-gafi.org/countries/>
- Fundación Acción Derechos Humanos [www.derechoshumanos.net/corrupción](http://www.derechoshumanos.net/corrupción)
- International Accounting Standards: [www.iasplus.com](http://www.iasplus.com)
- Organisation for Economic Co-operation and Development: [www.ocde.org](http://www.ocde.org)
- Transparency International: The Global Anti Corruption Coalition: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- Tribunal de Cuentas Europeo: <http://www.eca.europa.eu>
- U.S Government Accountability Office: <https://www.gao.gov/>
- World Bank Group: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

# **PARTICIPACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LA SOCIEDAD DIGITAL**

Mónica Arenas Ramiro

*Universidad de Alcalá*

## **RESUMEN:**

La falta de confianza de los ciudadanos en sus representantes provoca el retroceso y disminución de su participación en los asuntos públicos y en la toma de decisiones que les afectan. Pero, por otro lado, el desarrollo y avance de las tecnologías de la información y la comunicación, así como el uso de Internet, han provocado la puesta a disposición de los ciudadanos de toda una serie de nuevas herramientas, que les ofrece la transformación digital que vivimos, para vencer esa desafección y poder participar en la sociedad de la que forman parte. La cuestión es que si bien la Red permite construir una sociedad digital más democrática y participativa, evitando las dificultades de los mecanismos tradicionales de participación, por otro lado, la falta de institucionalización de estas nuevas vías de participación puede provocar que los defectos que están llamadas a evitar se acaben reproduciendo en la Red o incluso se incrementen. Por este motivo es necesario analizar esta cuestión, así como el importante papel que juegan los poderes públicos a la hora de impulsar políticas públicas que hagan efectivos los derechos de los ciudadanos en Internet. Es esencial regular los instrumentos concretos que pueden servir a los ciudadanos para ejercer sus derechos de participación a través de la Red y las nuevas tecnologías, y es esencial que éstos puedan tener acceso y utilizar la información pública y que ésta sea una información transparente para que el ciudadano pueda participar en base a una opinión libre y bien fundada. En definitiva, que el ciudadano no sólo participe efectivamente, sino que sienta que participa, reforzándose así el principio democrático.

## **PALABRAS CLAVE:**

Internet. Participación. Principio democrático. Sociedad digital. TICs. Transparencia.

## 1. Introducción

---

La participación ciudadana no puede ser entendida sin estar vinculada a la idea de transparencia. Si la democracia parte de la idea del gobierno ejercido por y para el pueblo, la transparencia se convierte también en esencia de dicha participación y del propio principio democrático (Arenilla Sáez, 2010: 119 y 121). Es una condición indispensable de la misma. No puede haber democracia sin transparencia, y no sólo por la necesidad de información para la formación de una opinión pública libre, sino porque la transparencia también lleva implícita la noción de rendición de cuentas y responsabilidad de todo aquel sujeto que ostente un poder o cargo público. Los ciudadanos deben poder participar en la toma de decisiones que les afecten antes, durante y tras la formación de su opinión pública, y los poderes públicos deben rendir cuentas de su actuación.

No obstante, en los últimos años hemos asistido a un proceso de desafección ciudadana y de degradación del principio democrático motivado no sólo por los continuos casos de corrupción que aparecían de forma reiterada en nuestros medios de comunicación, sino porque la clase política se ha ido convirtiendo, en términos generales, en un grupo de sujetos profesionales de la política que se han ido alejando de los ciudadanos a los que finalmente tenían que representar y frente a los que mantenían una actuación lejos de ser transparente y, más lejos aún, de rendir cuentas de dicha actuación. Podríamos afirmar incluso que el hecho de que dichos representantes perciban a sus representados como meros “asalariados, consumidores o contribuyentes” o “potenciales votantes” de los que conseguir el voto tampoco ha contribuido a minimizar el desapego entre sociedad y poder (Jáuregui, 2014: 1744 y 1746), lo que unido a los avances tecnológicos provoca que los ciudadanos dejen de ser un objetivo o un consumidor del producto elaborado por los políticos y se conviertan en productores de información durante todo el proceso democrático, siendo realmente críticos con el mismo.

En cualquier caso lo destacable y relevante del citado malestar social es el hecho de que el mismo no es sólo frente a un partido político concreto o frente a una determinada actuación política o legislativa concreta, sino, con carácter general, frente a todo el sistema, básicamente por la opacidad que le caracteriza (Gonzalo, 2017: 1022-1023; Ruíz-Rico, 2017: 265-267; con referencia a Aragón, 1996: 63; y a Fenster, 2006: 928). La cuestión es que esta desconfianza generalizada ha acabado teniendo, y tiene, sus consecuencias a todos los niveles, tanto sociales como económicos y políticos (Goig, 2015: 76).

De forma paralela hemos venido asistiendo a un proceso de revolución digital donde Internet se ha convertido en una “realidad omnipresente” en nuestras vidas. El desarrollo masivo de Internet y los avances tecnológicos han provocado que los ciudadanos utilicen las nuevas herramientas digitales para hacerse oír y participar en la sociedad. Pero, como es obvio, la revolución digital no sólo trae ventajas, sino que también trae una serie de peligros que debemos tender a minimizar. En este sentido, mientras no faltan las voces de los que ven las potencialidades de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) como instrumentos para mejorar la democracia, tampoco faltan las voces que consideran que la llegada de lo digital dará lugar a una sociedad mucho más controlada y manipulada que la actual (Villoria, 2014-5: 86).

En todo caso es evidente que, sea como sea, la falta de una institucionalización o regulación de las nuevas vías de participación que ofrecen las TICs puede provocar que los defectos que las mismas desean evitar se acaben reproduciendo en un entorno *on line*, en la Red, o, incluso, se acaben incrementando.

Por todo ello, deben ser los poderes públicos los que acometan políticas que impulsen la transparencia y la participación tecnológica en lo que se ha dado en llamar una “democracia digital avanzada”<sup>1</sup>.

## 2. Participación, transparencia y nuevas tecnologías: la democracia digital avanzada

---

Dado que la democracia se asienta en la formación de una opinión pública libre, para que los ciudadanos puedan formar esa opinión y participar, requieren de información. Para que la sociedad pueda crear una opinión pública debe controlar la actuación del poder y participar en su ejercicio y para ello es indispensable que la información sobre dicho poder sea transparente (Guichot, 2017: 556). Esto es, la publicidad, la transparencia, es necesaria para que exista la participación y, por tanto la legitimidad democrática (Goig, 2015: 77; con referencia a De Lucas, 1990).

La participación ciudadana se convierte en un índice de valoración de la calidad democrática de un Estado. Pero debemos entender que la referencia a la participación no se debe centrar sólo en el momento exclusivo del ejercicio del derecho de sufragio, sino que comprende mucho más, especialmente la labor de control de los poderes públicos (Rodríguez-Drincourt, 2017: 982; con referencia a Beetham, 1994). “*Un régimen democrático es, por supuesto, mucho más que un sistema en el que el ciudadano participa a través del voto*” (Goig, 2015: 78).

Es cierto que nuestro texto constitucional reconoce derechos y mecanismos de participación de los ciudadanos,<sup>2</sup> y que nuestro ordenamiento jurídico cuenta con normas que regulan y desarrollan los derechos de participación<sup>3</sup>, pero su vinculación con la exigencia de transparencia no se ha producido hasta entrado el siglo XXI y no con mucha voluntad democrática de control por parte de los poderes públicos -aunque de forma indirecta la misma podría haberse derivado de nuestro texto constitucional (Alonso, 2016: 86)-<sup>4</sup>. De ahí la necesaria exigencia de transparencia en la actuación del poder para que los ciudadanos puedan estar informados y ejercer su control, exigir cuentas (Pérez, 2017: 1067-1068; y Sánchez de Diego, 2016: 299).

---

1 Proposición no de Ley presentada por el Grupo parlamentario socialista, sobre protección de los derechos digitales de la ciudadanía, presentada el 27 de marzo de 2017 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Comisión de Energía, Turismo y Agenda Digital, Serie D, nº 141, de 11 de abril de 2017, pp. 40-42).

2 Baste citar aquí como alguno de los numerosos ejemplos, los arts. 9.2, 22, 23 ó 87.3 CE.

3 Citamos aquí como ejemplo, igualmente, la LO 3/1984, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, la LO 9/1983, reguladora del Derecho de reunión; o la conocida LOREG (LO 5/1985) donde se regula el derecho de sufragio.

4 Nos referimos a la tardía y criticada Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno.

Asimismo, los instrumentos idóneos para que los ciudadanos puedan estar informados de lo que hacen sus poderes públicos en una sociedad digital como la actual y tener un control constante sobre los mismos, son las nuevas tecnologías e Internet.

Recordamos aquí que un primer contacto de los ciudadanos con los poderes públicos mediante el uso de Internet vino de la mano de la Administración electrónica, y en los últimos años del llamado “Gobierno abierto”, de un mejor acceso a la información pública y de una exigencia de transparencia en dicha información. Así, se daba el salto de una exigencia de eficiencia y eficacia en el funcionamiento de los poderes públicos y se ponía el acento en aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de la actuación de los poderes públicos, facilitando la participación ciudadana cada vez más implicada (Villoria, 2014-5: 86). De esta forma se permite, además, la entrada en el juego político de grupos minoritarios, de la sociedad civil, de sujetos que hasta ahora no habían sido escuchados, esto es, nuevos actores que competirán con los viejos actores políticos (Villoria, 2014-5: 90).

Todos recordamos también cómo a partir del año 2000 surgieron nuevos movimientos ciudadanos vinculados a ese proceso de desafección ciudadana ya citado, que provocaron la aparición de nuevos partidos políticos como Ciudadanos y Podemos. Estos partidos, en sus bases, hablaban de nuevas formas de participación y se referían a una “democracia participativa” como complementaria de la representativa (Castellá i Andreu, 2001).

Pero la búsqueda por incrementar la participación ciudadana no es algo nuevo de nuestra sociedad -aunque podríamos decir que en la actualidad se ha convertido en una demanda incipiente-, sino que viene siendo una constante de los Estados democráticos que buscan una mayor legitimación al ejercicio del poder. Se buscan los mecanismos para que los ciudadanos sean realmente escuchados. Incluso desde la Unión Europea, desde el 2010, momento en el que se propuso la aprobación de un Reglamento de Iniciativa Ciudadana Europea (Cotino, 2011), se era consciente del cambio que estaban experimentando nuestras sociedades, de los problemas de falta de legitimidad democrática y se les hizo evidente introducir una nueva forma de democracia en la Unión como vehículo para que los ciudadanos se hicieran oír y tuvieran la posibilidad de expresar sus opiniones e influir en la agenda política y legislativa comunitaria<sup>5</sup>, lo que en la actualidad se ve acompañado del desarrollo tecnológico<sup>6</sup>.

Más allá del calificativo que le pongamos al modelo democrático, es evidente que democracia es participación y que en el proceso democrático, las nuevas tecnologías contribuyen no sólo en el proceso de formación de una opinión pública sobre nuestros

---

5 El Tratado de Lisboa introdujo la iniciativa legislativa ciudadana (art. 11 TUE y art. 24 TFUE). Asimismo, vid. Reglamento (UE) nº 211/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero, sobre la iniciativa ciudadana europea.

6 En septiembre de 2017 se lanzó un nuevo paquete normativo destinado, entre otras cosas, a reformar la iniciativa legislativa ciudadana con el fin de “facilitar a los ciudadanos crear y apoyar iniciativas gracias a un uso más amplio de las posibilidades digitales y la supresión de requisitos gravosos”. Vid. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Iniciativa ciudadana europea, de 13 de septiembre de 2017 (COM(2017) 482 final 2017/0220 (COD)). Vid., también, discurso del Pte. de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker sobre su programa u Orientaciones Políticas para la Próxima Comisión Europea, 15 de julio de 2014, cuyo décimo punto se refiere al cambio democrático ([https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech\\_es\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_es_0.pdf)).

dirigentes y en el consiguiente control de los mismos, sino que contribuyen a una mayor participación en los asuntos públicos. En este sentido, el fortalecimiento de la democracia, su “soporte electrónico”, así como de sus instituciones y de los procesos democráticos viene de la mano de las TICs. Si bien los movimientos asociados al proceso de desafección ciudadana, como el 15M, o más allá de nuestras fronteras, la Primavera árabe o el *Occupy Wall Street*, eran una muestra de llamada a la participación ciudadana, su impacto social no se habría conseguido si no se hubieran utilizado las redes sociales e Internet (Guilló / Mancebo-Aracil, 2017: 419-420; con referencia a Castells, 2015), rompiendo las barreras físicas y temporales propias de los viejos modelos participativos. De ahí que sea lógico hablar de una “e-democracia” (Cotino, 2013: 54).

El empoderamiento de los ciudadanos en una sociedad digital como en la que vivimos debe venir, y a los antecedentes me remito, de la mano de Internet, a través de la creación y puesta en marcha de nuevos procesos participativos y nuevos canales de participación (tanto deliberativos como colaborativos), donde el acceso a la información sea abierto y sencillo para todos. De ahí que se tenga que prestar especial atención a los riesgos que las nuevas tecnologías llevan inherentes y que pueden ir desde la brecha digital hasta la manipulación de la información, sin entrar en otras cuestiones relacionadas con la pérdida de privacidad de sus usuarios. Todo ello puede provocar el efecto contrario al deseado y mantener a la sociedad apartada de los procesos participativos, por lo que tenemos que tratar estas cuestiones con la correspondiente cautela (Guilló / Mancebo-Aracil, 2017: 420 y 428-429).

De todo lo dicho hasta ahora, se evidencia que asistimos a un cambio de paradigma en el concepto de representación y participación. No sólo por el cambio de mentalidad de los ciudadanos, que quieren dejar de ser meros observadores pasivos de sus representantes, sino porque este cambio de mentalidad va acompañado de los mecanismos que ofrecen las nuevas tecnologías y la Red para poder hacerlo factible. Se pide “*más información, más transparencia y más rendición de cuentas*” (Villoria, 2014-5: 90) y los avances tecnológicos contribuyen a ello. Así, por ejemplo, con redes sociales como Twitter la noticia llega antes incluso de que se haya producido y nuestros representantes y dirigentes a golpe de tuit nos informan y opinan. Y la respuesta de la sociedad no se hace esperar.

Son pues incluso las propias instituciones las que persiguiendo hacerse más cercanas a los ciudadanos buscan permitir una mayor participación. Así, por ejemplo, podemos destacar también el hecho de que el propio Parlamento, órgano de representación política y participación ciudadana por excelencia, ha iniciado medidas para permitir la participación de los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, en la línea del llamado Parlamento abierto, tendente a acercar el Poder legislativo y representativo a los ciudadanos (García Escudero, 2015: 176; Gonzalo, 2017: 1021-1025; y, por todos, Rubio, 2014). No obstante, como hemos dicho, no podemos perder de vista que las nuevas tecnologías vienen a ayudar a las tradicionales instituciones democráticas, a mejorarlas, a acercarlas a los ciudadanos, no a sustituirlas ni, mucho menos, a suprimirlas, lo que atentaría en último término contra la “salud del régimen democrático” (Coelo, 2014: 71-73 y 78-79; con referencia Jiménez de Parga, 2013)<sup>7</sup>.

---

7 Vid. el artículo “Camino de la telecracia”, publicado por Jiménez de Parga en el diario El Mundo, el 15 de julio de 2013, donde el ex Presidente del TC a pesar de reconocer las bondades de la Red, señalaba que la gran cuestión del siglo XXI era cómo poner en contacto a las “masas movilizadas con el gobernante de turno”.

De esta forma, la participación ciudadana cobra otros matices. Los hechos descritos anteriormente evidencian que las nuevas tecnologías han cambiado el paradigma democrático. Especialmente desde la aparición de movimientos ciudadanos que denunciaban que sus representantes no les representaban y buscaban no sólo ser representados y votar cada cuatro años, sino más transparencia y su correspondiente rendición de cuenta, los ciudadanos se valen de los servicios que ofrecen las nuevas herramientas tecnológicas para involucrarse en el proceso de toma de decisiones que les afectan y controlar dicho proceso. Pero es evidente que con el fin de implementar esta democracia digital avanzada los poderes públicos deben tomar las riendas de los cambios normativos y organizativos necesarios (Cotino, 2012: 29).

### 3. El papel de los poderes públicos

---

Los poderes públicos no pueden permanecer ajenos al cambio que está experimentando la sociedad. Deben canalizar el uso de los nuevos medios que las tecnologías nos ofrecen para informarnos, formarnos una opinión pública, opinar y, así, participar.

Si bien es cierto que los avances tecnológicos influyen en la toma de decisiones políticas (Jáuregui, 2014: 1739-1740), no menos cierto es que los temas relacionados con la tecnología no suelen captar la atención de los dirigentes políticos. Como se ha señalado “se detecta una especial la pereza y falta de compromiso por parte de los poderes públicos en la regulación y garantía de la democracia y participación electrónicas” (Cotino, 2013: 65-67, 73-74 y 76-77)<sup>8</sup>.

Y esto es un obstáculo para el desarrollo de esta materia, pues para que las TICs funcionen y sean eficaces es necesario “pasar del voluntarismo político a la seguridad jurídica...” y es preciso “determinar los particulares instrumentos de participación así como las garantías de la misma” (Tur Ausina, 2010: 27 y ss.).

Hay que pasar del plano teórico a la práctica y regular los elementos concretos para hacer efectiva una democracia digital avanzada. Como se puso de manifiesto en la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario socialista el 7 de abril de 2017, “Corresponde sin duda, al Gobierno y al Parlamento el impulso de políticas públicas que hagan efectivos los derechos de la ciudadanía en Internet, promoviendo la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en los que se integran para hacer posible el pleno ejercicio de los derechos fundamentales en la realidad digital”. Y entre esos derechos, cómo no, están los derechos de participación ciudadana. Así, la citada Proposición no de ley señalaba: “Internet debe ser una apuesta compartida de progreso y transformación que permita construir una sociedad digital segura y competitiva, pero también democrática y participativa que promueva la justicia y la igualdad de oportunidades”.

Debemos dar un voto de confianza a nuestro legislador, dado que también es cierto que hasta hace relativamente poco -podríamos citar el comienzo de la crisis en el 2007-

---

<sup>8</sup> Cotino añade a esta apreciación que “el legislador parlamentario, por lo general ignorante y perezoso en estas cuestiones, acaba limitándose a regular elementos muy generales que dejan sin aplicar la ley o dejan lo importante a la discreción total del regulador gubernamental”, subrayando el hecho de que la labor de los mismos suele limitarse a “añadir como “cuña” que el derecho o instrumento participativo “se podrá ejercer por medios electrónicos”.

no se había enfrentado a los desarrollos tecnológicos y al impacto que los mismos tenían en la ciudadanía, especialmente en el terreno de la participación, provocando que éstos exigieran no sólo una mejor representación, sino más participación, más transparencia y un mayor control de los poderes públicos. Todavía se debe vencer la desconfianza de las rígidas instituciones democráticas frente a los nuevos movimientos sociales, pues si no se regulan e institucionalizan dichos movimientos y los nuevos cauces de participación ciudadana, y se integra a los ciudadanos en los asuntos públicos, se sigue consolidando un sentimiento de desconfianza ciudadana y de descrédito del poder público (Alonso, 2016: 83-84).

Podríamos incluso concluir que una verdadera y valiente apuesta de los poderes públicos debería pasar por reformar la Constitución en clave digital, reconociendo una nueva generación de derechos digitales. Hasta que este cambio se produzca, los sujetos que deben liderar el cambio son los poderes públicos y lo deberán hacer impulsando iniciativas legislativas dirigidas a perfeccionar el sistema de garantía de los derechos digitales de los ciudadanos, entre ellos, los de participación.

#### **4. Las medidas de transformación: más transparencia y las TICs como instrumento**

---

La exigencia de transparencia no supone sólo un mejor acceso a la información o a cualquier actividad de los poderes públicos, sino que, en último término, la transparencia es una garantía de toda sociedad democrática, de la participación ciudadana (Martínez, 2014: 242).

Así las cosas, para conseguir un Gobierno más participativo y que los ciudadanos recuperen la confianza en sus representantes, fortaleciendo el principio democrático, debemos apostar por un Gobierno más transparente y más responsable<sup>9</sup>. Y para conseguir un Gobierno abierto y más transparente deberíamos hacer hincapié, en principio, en tres grandes medidas: exigir mayor transparencia en la información; fomentar tanto la implicación como la participación ciudadana; y, por último, fomentar la colaboración entre los poderes públicos y los ciudadanos (Lee y Kwak, 2011; Villoria, 2012: 89).

Pero estas medidas se quedarían vacías de contenido si no se acompañaran de las correspondientes medidas de rendición de cuentas: los poderes públicos deben responder de sus actuaciones. La democracia es inconcebible sin el control de nuestros representantes una vez que son elegidos. No hay democracia sin control del poder público y no puede haber control sin información y publicidad. De ahí que la transparencia y la rendición de cuentas se conviertan en elementos clave de legitimación del poder público (Villoria, 2014-5: 87; O'Donnell, 2003).

Además, todas estas medidas deben ir reforzadas y deben apoyarse en el uso de las nuevas tecnologías. No podemos negar la evidencia del cambio sociológico y tecnológico que vive nuestra sociedad. La revolución digital ofrece a los ciudadanos

---

<sup>9</sup> Sobre esta cuestión, vid. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Transparency and Open Government (conocido como "Memorando Obama"), de 24 de febrero 2009. Disponible en <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2009/m09-12.pdf>.

nuevas formas de participación y de control de la actuación de los poderes públicos, contribuyendo así a fortalecer el Estado democrático, en tanto que se refuerza la confianza en las instituciones democráticas. Y esa confianza sólo puede venir de la mano de la transparencia.

#### **4.1. Mejorar la transparencia en la información**

Ya ha quedado dicho cómo la exigencia de transparencia en la información a la que acceden los ciudadanos y que se ofrece a los ciudadanos por parte de los poderes públicos es una exigencia de un buen funcionamiento democrático, cuestión que preocupa no solo a nuestro Estado, que ha sido uno de los últimos Estados europeos en aprobar una Ley de Transparencia (recordamos aquí, en el año 2013). La Ley de Transparencia de 2013, con sus luces y sus sombras,<sup>10</sup> situó la transparencia como un principio informador y vertebrador de nuestro ordenamiento jurídico, dando el pistoletazo de salida a muchas otras normas que, de forma accesoria regulaban la transparencia en la actuación de los poderes públicos. Así, por ejemplo, las Leyes 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector público (Ruíz-Rico, 2017: 272).

Por otro lado, debemos dejar aquí señalado que cuando hablamos de transparencia en la información, no nos referimos sólo a la llamada transparencia pasiva, esto es, al derecho de acceso que tienen los ciudadanos respecto de la información que obra en manos de los poderes públicos y que les facilitará controlar a estos últimos y ejercer así su derecho de participación; sino que nos referimos también a la transparencia activa, esto es, la actitud activa de los poderes públicos de ofrecer información sobre su organización, funcionamiento, servicios y financiación, entre otros aspectos.

Esto es, la exigencia de una mayor transparencia se produce respecto de la información pública con la finalidad de fortalecer nuestras democracias y el funcionamiento de nuestras instituciones.

En este sentido, en todo proceso democrático, la primera fase de dicho proceso es la fase más relevante en tanto que es el momento en el que los sujetos van a proceder a formar su voluntad y para ello necesitan una información transparente. Si bien es cierto que las TICs son beneficiosas en todas las fases del proceso democrático, aunque no es necesario aplicarlas en todas ellas, en esta primera fase de formación de la voluntad es donde cobran más sentido y donde son más idóneas (Cotino, 2013: 74).

La información debe facilitarse de forma adecuada y sin ningún tipo de sesgo, evitando que lo único que tengan los ciudadanos sean toneladas de datos inservibles (Villoria, 2014-5: 88)<sup>11</sup>. Esto es lo que suele darse en la actualidad y en la mayoría de ocasiones en nuestro Estado y por parte de nuestros poderes públicos, de ahí “la importancia de clarificar quién está detrás de los datos y cómo se estructuran” (Etzioni, 2010).

Si bien con la Ley de Transparencia aumentaron los portales de transparencia y sedes electrónicas, su mera presencia no es suficiente para la finalidad que realmente se persigue. La transparencia en el funcionamiento y actuación de los poderes públicos

---

10 Con este mismo título, vid. el artículo “Luces y sombras de la Ley de Transparencia” publicado por Guichot Reina en el diario El País, el 5 de julio de 2013.

11 Villoría se refiere aquí a una “transparencia opaca”.

sólo será útil si la información a la que se accede o que se publica permite no sólo conocer, sino también controlar (García Morales, 2017: 319).

Así las cosas, para conseguir mayor transparencia, uno de los mecanismos más eficaces es apostar por una correcta formación de los funcionarios que deben ofrecer y hacer pública o transparente la información. Deben ser conscientes no sólo de la forma en la que ofrecer información para que sea de utilidad sin ningún tipo de sesgo político, sino también de la relevancia de la transparencia en una sociedad democrática y del valor para la misma (Villoria, 2014-5: 98-99). Todos podemos recordar aquí los efectos de un mal uso y de manipulación de la información con las elecciones americanas del caso Cambridge Analytica de marzo de 2018. El problema que encontramos aquí es que la Administración sigue siendo reticente a utilizar la tecnología por el miedo a tener que controlar sus contenidos en sus webs (Cotino, 2013: 82).

#### **4.2. Fomentar la participación e implicación ciudadana**

Aunque no sólo, la participación es la esencia de la democracia. Para un buen funcionamiento democrático es indispensable que los ciudadanos participen en los procesos de decisiones que les afectan y legitimen al poder que les representa. En caso contrario, el déficit democrático está servido (Rodríguez Drincourt, 2017: 984; con referencia a Perry / Moyser, 1994).

En relación con el fomento de la participación ciudadana, los poderes públicos deberían centrarse en articular los mecanismos necesarios para que los ciudadanos puedan participar e influir en los procesos de toma de decisiones. Esto es, es erróneo centrar los recursos y los esfuerzos de los poderes públicos en la última fase del proceso democrático centrada en el momento de la votación. Desde luego que es relevante que los ciudadanos puedan participar haciendo uso de las nuevas tecnologías y se deban articular mecanismos de votación electrónica, pero la verdadera y crucial fase para el proceso democrático es aquélla en la que los ciudadanos se forman su opinión y en la que influyen en la elaboración de normas. Por estos motivos, las TICs deben emplearse en todas las fases del proceso democrático, culminando con la de control, como veremos a continuación.

Si bien ya hemos visto como la transparencia en la información era crucial en el proceso de formación de la voluntad y opinión pública, una forma de fortalecer nuestra democracia viene de la mano de fomentar mecanismos de participación e implicación ciudadana en los procesos de toma de decisiones que les afectan (Porras, 2014: 69), como acabamos de señalar. Y un ejemplo de esta implicación lo tenemos con los procedimientos de audiencia pública y participación en los procedimientos legislativos y reglamentarios que recoge nuestro ordenamiento jurídico (Pérez, 2017: 1070-1071)<sup>12</sup>, o las propuestas que vienen de Europa de la mano de la Iniciativa Ciudadana Europea ya mencionada<sup>13</sup>.

---

12 Destacan especialmente el art. 24 Ley 50/1997 del Gobierno; y el art. 133 Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común.

13 Comunicado de Prensa de la Comisión Europea, de 15 de septiembre de 2017 "Estado de la Unión 2017 - Paquete democrático: Reforma de la iniciativa ciudadana y de la financiación de los partidos políticos". Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-3187\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3187_es.htm). Al hilo de esta noticia, Frans Timmermans ha declarado que dicha con dicha reforma "...empoderamos a los europeos para que participen en el proceso democrático".

Asimismo, no podemos negar que se están llevando a cabo importantes e interesantes iniciativas en el terreno de la participación ciudadana por parte del Poder legislativo, especialmente a nivel autonómico, con la aprobación de normas sobre Parlamentos abiertos que ya hemos mencionado (García-Escudero, 2015: 207-208; y Castellá i Andreu, 2013: 202-213)<sup>14</sup>.

En estrecha conexión con la posibilidad que ofrecen las TICs para una mayor participación ciudadana, debemos tener en cuenta también que esta posibilidad se ve condicionada a su vez por la posibilidad de acceso a las mismas, enfrentándonos a la llamada brecha digital. La mitad de la población mundial no utiliza Internet y, por tanto, no tiene acceso a las oportunidades que las nuevas tecnologías ofrecen.

Por todo ello, con el fin de propiciar que esta participación sea real y efectiva, en la ya mencionada Proposición no de Ley sobre Derechos digitales de 2017, se instaba al Gobierno a acometer políticas que garanticen el derecho de acceso universal y no discriminación a Internet, proponiéndose la garantía de un acceso asequible y no discriminado de toda la población a la red de banda ancha, teniendo en cuenta, en particular, la situación de los entornos rurales donde el acceso es limitado. Es necesario un mayor grado de alfabetización digital de las personas, con mayor eficiencia y uso eficaz de los recursos disponibles. Esto es, para que la democracia subsista debemos tener presente que, por un lado, los ciudadanos deben estar formados en el uso de las nuevas tecnologías y conocer los nuevos cauces de participación ofrecidos por los poderes públicos, y, sobre todo, deben poder acceder de forma fácil a las mismas; y que, por otro lado, dichas herramientas deben ser realmente efectivas para realizar la función de control del poder correspondiente (Jáuregui, 2014: 1747-1748).

No podemos negar que fomentar la participación ciudadana, así como conseguir que los ciudadanos se impliquen en el proceso participativo, es uno de los grandes hándicaps de los poderes públicos, especialmente frente al distanciamiento que existe en la actualidad entre ambos sectores de la sociedad. Estamos convencidos de que además de formar en tecnología, como acabamos de señalar, los poderes públicos deberían invertir en formar y educar a la ciudadanía en valores democráticos: “es indudable que la democracia requiere de formación cívica y moral. Hace tiempo que quedó demostrado que el nivel educativo incide incluso en la probabilidad de una más intensa participación ciudadana” (Rodríguez-Drincourt, 2017: 982-983).

Por último, queremos dejar aquí señalado que por el objeto de nuestro análisis no podemos entrar en ello (aunque las propuestas europeas vinculan las siguientes ideas dentro del paquete de regeneración democrática), pero creemos que es interesante dejar aquí señalado que la participación e implicación ciudadana se plasma también en la creación y actuación de los partidos políticos y que la transparencia en los mismos

---

14 Así, por ejemplo, Reglamento de las Cortes Valencianas, aprobado por el Pleno el 18 de diciembre de 2006 (Tít. XV Bis sobre el Parlamento abierto); y de las mismas Cortes, vid. la Resolución de 2016 de la Presidencia de carácter general 3/IX, por la que se desarrolla el artículo 110 ter sobre el Portal de Transparencia y se establece el procedimiento de acceso a la información de Les Corts, y la Resolución de 2017 de Presidencia de carácter general 4/IX sobre el sistema de votación telemático. Vid. también, el Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobado por el Pleno el 22 de diciembre de 2005, con su Tít. VI sobre la Transparencia en la acción parlamentaria y la interesante regulación de un Registro de Grupos de Interés (Cap. III) o los principios e instrumentos del Parlamento abierto (Cap. IV). En la misma línea, Reglamento del Parlamento de Canarias, aprobado en sesión plenaria de 17 de abril de 1991, con su Tít. XXIII sobre Transparencia.

no deja de ser una exigencia y una muestra más de salud democrática. Cuestión objeto de estudio y digna de ser tenida en cuenta.

#### **4.3. Mejorar los niveles de colaboración entre poderes públicos y ciudadanos**

La colaboración entre los poderes públicos y los ciudadanos no es viable si no existe una comunicación fluida entre ambos, y para ello se necesita que la información circule libremente entre ellos. Por este motivo, en este terreno se apuesta por el *open data* y la reutilización de la información pública (Villoria, 2014-5: 98). En España, el reflejo de esta apuesta es la Ley 37/2007, sobre Reutilización de la información del sector público, en cuya Exposición de Motivos ya se indicaba que

“la reutilización y la puesta a disposición de la información del sector público con fines privados o comerciales, favorecen la circulación de información hacia los agentes económicos y la ciudadanía con el fin de fomentar el crecimiento económico, el compromiso social y la transparencia”.

Reutilización que también viene exigida en la citada Ley de Transparencia que dejó sin sentido a la anterior norma<sup>15</sup>. No es suficiente con el hecho de que la información sea accesible a los ciudadanos, sino que la información de interés público debería estar disponible, ser accesible y poder ser utilizada, o reutilizada, por los ciudadanos, lo que obliga a que técnicamente la información se ofrezca en unos formatos accesibles y reutilizables, además de a través de unos sistemas interoperativos. Es importante analizar la transparencia y la reutilización de la información de forma conjunta, pues una va de la mano de la otra (Meseguer, 2017). El problema es que de nuevo asistimos a una falta de voluntad política, dejando unas normas vacías de contenido en este terreno.

Crece así el distanciamiento entre ciudadanos y poderes públicos: no siempre se accede a información que sea de utilidad y en muchos casos la participación ciudadana cae en saco roto pues no hay respuesta a las peticiones formuladas. Por este motivo, aquí es esencial que los ciudadanos se sientan “escuchados”, sientan un *feedback* a su actuación. De lo contrario, el fracaso está anunciado (García-Escudero, 2015: 177-178). Se pretende conseguir una “escucha activa” y que los ciudadanos no sólo participen, sino que se impliquen y puedan contribuir a diseñar políticas públicas (Cerrillo i Martínez, 2016: 214; y Cruz-Rubio, 2014: 11), lo que provocaría un claro aumento de “*la cuota de legitimidad democrática en el ejercicio del poder y reduciendo la litigiosidad de los asuntos públicos*” (Alonso, 2016: 78).

Los servicios se tienen que diseñar no sólo conforme a las expectativas de los ciudadanos sino también con su colaboración, para que se impliquen y con la idea de que cualquier institución pública lo único que hace es gestionar, hacer de intermediaria exigiendo un retorno a lo público.

En esta línea para conseguir una mayor implicación destacan las propuestas recogidas en los Reglamentos parlamentarios sobre la creación de foros o buzones de sugerencias, entre otros medios (Gonzalo, 2017: 1024-1025 y 1028)<sup>16</sup> o, en el ámbito del

---

15 Arts. 5.4 y 11.c) Ley 19/2013.

16 Vid., por ejemplo, art. 110 del Reglamento del Parlamento Vasco, aprobado el 23 de diciembre de 2008, que posibilita el Foro ADI (<http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/>); el foro en la web del Parlamento

Ejecutivo, las ya medidas de gobierno abierto (Cerrillo i Martínez, 2016: 213)<sup>17</sup>, ya que se busca además una “*Administración menos burocrática y más receptiva a las demandas de los ciudadanos*” (Pérez, 2017: 1061 y 1067; con referencia a Sánchez Morón 1980, pp. 223-245). Se hace necesario apostar por figuras de democracia representativa, como ha venido haciendo nuestro Tribunal Constitucional (Castellá i Andreu, 2013: 204)<sup>18</sup>.

La confianza en los servicios públicos recibidos, la implicación en los mismos a través de las vías de participación facilitadas por las nuevas tecnologías y la existencia de mecanismos de rendición de cuentas son los elementos indispensables para un correcto funcionamiento democrático de la gestión pública (García García, 2014: 76). De esta forma, y sólo de esta forma, se reforzará el principio democrático: “*el saber implicaría ya una incitación psicológica a participar*”. Más aún, la calidad democrática de nuestra sociedad se medirá por la implicación de sus ciudadanos en la misma porque lo importante no es tanto el poder ejercido sino en cómo se ejerce (Cabo / Magallón, 2013: 1-2).

Por último, debemos añadir también que la colaboración con los ciudadanos debe verse ampliada con la colaboración con el sector privado, especialmente con los operadores de telecomunicaciones, que deben contribuir a crear un mundo interconectado. En este sentido, que las agendas digitales nacionales respondieran a necesidades locales y fomentaran la inversión para un adecuado despliegue de la red y que las operadoras adaptaran sus redes a las necesidades sociales y económicas de cada país. La cooperación público-privada es esencial también, incluyendo a la sociedad civil para mejorar la cobertura o dando puntos de acceso comunitarios. En conclusión, podemos decir que las intervenciones tanto públicas como privadas han de concentrarse en colaborar para eliminar la brecha digital de la demanda de acceso y otros problemas estructurales para fomentar que la gente pueda acceder a Internet y participar.

#### **4.4. Medidas de rendición de cuentas**

Los poderes públicos en un Estado democrático deben actuar sometidos a los principios de transparencia y de rendición de cuentas. Cualquier Estado democrático debe garantizar todo el proceso democrático de formación de la opinión pública y el acceso al poder, así como su posterior control, que debe ser un control constante (Goig, 2015: 78). Esta es la esencia del propio Gobierno representativo. De ahí la identificación entre Gobierno responsable y Gobierno representativo (Bustos, 2010: 86-87 y 97, con referencias a Birch, 1969).

En los últimos años, esta labor de control se ha visto afectada por el empleo de las nuevas tecnologías, que han provocado un aumento no sólo del flujo de información - y, por lo tanto, un mayor conocimiento y supervisión de lo que hacen los poderes públicos-, sino del número de “auditores” (Cerrillo i Martínez, 2016: 200-201 y 215).

---

gallego Lexisla con Nós (<http://www.parlamentodegalicia.es/>); o el de la Asamblea Regional de Murcia (<http://www.asambleamurcia.es/arm/participacion-ciudadana>).

17 Destaca, por ejemplo, la aprobación en 2014 de la Guía para el Gobierno abierto, elaborada por la Open Government Partnership (OGP) con el fin de fomentar Gobiernos más transparentes, eficaces y responsables. Disponible en [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide\\_summary\\_cross-cutting-topics\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide_summary_cross-cutting-topics_ES.pdf).

18 Vid., al respecto, SSTC 103/2008 y 31/2010, FJ 69.

Asimismo, debemos tener presente que un correcto mecanismo de rendición de cuentas provocará la reacción de una mayor participación ciudadana y de un aumento de la confianza. Por este motivo, no podemos olvidar que para fomentar la participación ciudadana se debería regular un régimen sancionador para el caso de incumplimiento de las obligaciones de transparencia, con el fin de que las sanciones fueran efectivas y que los ciudadanos así lo percibieran. En caso contrario, volvemos nuevamente al desinterés ciudadano y a la pérdida de la calidad democrática de nuestro Estado. Pero por desgracia nuestra Ley de Transparencia parece no haber tenido en cuenta este hecho.

En todo caso, la implementación de una democracia digital avanzada, de un gobierno transparente y abierto depende de la existencia de una sociedad informada e implicada, así como de la existencia de una auténtica separación de poderes y de los controles y chequeos mutuos (Villoria, 2014-5: 100).

## 5. Conclusiones

---

En una sociedad digital como en la que vivimos, una democracia digital avanzada o una e-democracia puede suponer una forma de reforzar la representación y, en algunos casos incluso, un fortalecimiento de los derechos de la ciudadanía, que puede ver ampliada su capacidad de decisión, de intervención e influencia en la toma de decisiones y de conocimiento y control de la actividad política. Pero este fortalecimiento de la ciudadanía debe ir de la mano de un proceso formativo de los ciudadanos, de una educación cívica y en valores democráticos, de una cultura de la transparencia, que aumente las capacidades de los ciudadanos para que puedan implicarse en la vida política y les permita afrontar la complejidad de los asuntos públicos y un control efectivo de los mismos. Y ello debe hacerse sí o sí a través de las vías que nos ofrecen las nuevas tecnologías.

En este proceso los poderes públicos no pueden mantenerse al margen y deben adaptarse al cambio, como lo deben hacer nuestros modelos democráticos, bajo un modelo más participativo y más comprometido políticamente. Las exigencias de transparencia y participación sólo funcionan si al final existe también un verdadero interés político y no una mera propaganda electoral. Es esencial regular los instrumentos concretos que pueden servir a los ciudadanos para ejercer sus derechos de participación a través de la Red y de las nuevas tecnologías, y en todas las fases del proceso democrático y no centrándose sólo en los mecanismos de voto electrónico. En definitiva, es esencial que el ciudadano no sólo participe, sino que sienta que participa, reforzándose así el principio democrático. Sólo de esta forma se conseguirá la implementación de una democracia avanzada propia de la sociedad digital contemporánea.

## FUENTES

Alonso Timón, A.J. (2016). "La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación". *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 34, pp. 77-102.

Aragón Reyes, M. (1996). "Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo XX: la proyección actual de aquella polémica". *Revista de Estudios Políticos*, nº 93, pp. 57-66.

Birch, A.H. (1969). *Representative and Responsible Government, An Essay on the British Constitution*, Toronto.

Bustos Gisbert, R. (2010). "Corrupción política: un análisis desde la Teoría y la realidad constitucional". *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 25, pp. 69-109.

Cabo, D. / Magallón, R. (2013). "Nuevos retos para las Administraciones Públicas. Datos, cultura cuantitativa y calidad democrática". *Telos*, nº95, pp77-86.

Castellá i Andreu, J.M. (2001). *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración pública*, Cedecs, Madrid.

Castellá i Andreu, J.M. (2013). "Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la Sociedad". *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, pp. 202-213.

Castells, M. (2015). *Networks of outrage and hope*, 2ª ed., John Wiley & Sons, New Jersey.

Cerrillo i Martínez, A. (2016). "El papel de los medios electrónicos en la lucha contra la corrupción". *RVAP*, nº 104-II, pp. 199-235.

Coelo de Portugal, J.M. (2014). "Parlamento, derecho parlamento y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?", en Rubio Núñez, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 61-138.

Cotino Hueso, L. (2011). "El Reglamento de la iniciativa ciudadana europea de 2011". *Revista de Derecho Político*, nº 81, pp. 323-377.

Cotino Hueso, L. (2012). "La regulación de la participación y de la transparencia a través de Internet y medios electrónicos. Propuestas concretas". *P3T, Journal of Public Policies and Territories*, nº 2, pp. 27-39.

Cotino Hueso, L. (2013). "Derecho y "Gobierno Abierto"". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Vol. XIV, pp. 51-92.

Cruz-Rubio, C.N. (2014). *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. OEA. Washington.

De Lucas Martín, J. (1990). "Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad". *Anuario de Filosofía del Derecho*, nº VII, pp. 131-145.

Fenster, M. (2006). "The Opacity of Transparency". *Iowa L. Rev.*, nº 91, pp. 885-949.

García Morales, M.J. (2017). *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*, Institut d'Estudis de l'Autogovern, Barcelona.

- García-Escudero Márquez, P. (2015). "Regeneración del parlamento, transparencia y participación ciudadana". *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, pp. 171-216.
- Goig Martínez, J.M. (2015). "Transparencia y corrupción: la percepción social ante comportamientos corruptos". *Revista de Derecho UNED*, nº 17, pp. 73-107.
- Gonzalo, M.A. (2017). "Participación ciudadana y actividad parlamentaria". *Oñati Socio-legal Series*, nº 7 (5), pp. 1018-1040.
- Guichot Reina, E. (2017). "Transparencia y acceso a la información en las entidades locales vascas". *RVAP*, nº 107-II, pp. 555-583.
- Guilló, M. / Mancebo-Aracil, J.F. (2017). "Comunicación y participación online". *Miguel Hernández Communication Journal*, nº 8, pp. 413-434.
- Jáuregui Bereciartu, G. (2014). "Democracia y sociedad tecnológica". *RVAP*, nº 99-100, pp. 1737-1752.
- Lee, G. / Kwak, Y.H. (2011). *An Open Government implementation model: moving to increased public engagement*. IBM Center for the Business of Government, Washington.
- Martínez Martínez, R. (2014). "De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia", en Valero Torrijos, J. / Fernández Salmerón, M. (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 241-280.
- Meseguer Yebra, J. (2017). "La interacción entre el derecho de acceso a la información pública y el procedimiento de reutilización". *Diario La Ley*, nº 9045.
- Pérez Alberdi, M.R. (2017). "El modelo autonómico de democracia participativa". *Oñati Socio-legal Series*, nº 7 (5), pp. 1058-1081.
- Perry, G. / Moyser, G. (1994). "More Participation, More Democracy?", en D. Beetham (Ed.), *Defining and Measuring Democracy*. Sage, Londres.
- Porras Nadales, A. (2014). *La acción de Gobierno: Gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. Trotta, Madrid.
- Rodríguez-Drincourt, J. (2017). "Consideraciones sociojurídicas sobre participación ciudadana y "democracia abierta"". *Oñati Socio-legal Series*, nº 7 (5), pp. 979-992.
- Rubio Núñez, R. (Coord.) (2014). *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- Ruíz-Rico Ruíz, C. (2017). "La transparencia como límite de la autonomía parlamentaria en las asambleas legislativas autonómicas". *Revista de Derecho Político*, nº 99, pp. 263-299.
- Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2016). "El principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública", en Cascajo Castro (Coord.), *Participación, representación y democracia*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Sánchez Morón, F. (1980). *La participación del ciudadano en la Administración pública*. CEC, Madrid.
- Tur Ausina, R. (2010). "Participación ciudadana". *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, nº 1, pp. 19-41.

Villoria Mendieta, M. (2012). "El gobierno abierto como subsistema de políticas", en Hofmann / Ramírez / Bojórquez (2012), *La promesa del Gobierno abierto*, pp. 69-101.

Villoria Mendieta, M. (2014-2015). "La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 7, pp. 85-103.

# LA METODOLOGÍA “DESIGN THINKING” APLICADA AL FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

Lucía Rodríguez Pérez  
*Ayuntamiento de Barbadás (Ourense)*

Gerardo José Rodríguez Martínez  
*REDEGAL SL*

## RESUMEN:

Vivimos tiempos en los que se respira un clima de desconfianza y escepticismo de la ciudadanía hacia el sector público. Los numerosos casos de corrupción política unidos a la rápida transformación social y tecnológica han avivado este ambiente, que debe corregirse para evitar mayores consecuencias al sistema democrático.

Los poderes públicos son conscientes de esta problemática y, a la par, los ciudadanos son cada vez más exigentes, con más conocimientos y demandan activamente participar en la “cosa pública”.

En este sentido, se ha iniciado un camino de apertura de la Administración a través de las distintos “Planes de Acción de Gobierno Abierto”, fomentando la participación, colaboración y transparencia para recuperar la confianza social en las instituciones y fortalecer la democracia.

Pero en este proceso, en el que se ha legislado y se han desarrollado medidas e instrumentos de acción, ¿realmente se ha tenido en cuenta a la ciudadanía a la hora de diseñar e implantar estos servicios?.

Lo que se plantea en esta contribución es la utilidad de la herramienta “Design Thinking” en el ámbito de la transparencia del sector público.

A través de esta metodología, que busca empatizar con el ciudadano/usuario a nivel individual para detectar necesidades y posteriormente diseñar instrumentos, fomentar acciones o mejorar recursos ya existentes, se favorece que los poderes públicos conozcan y piensen como quiénes van a ser “consumidores” de transparencia y desarrollen proyectos o procesos que los ciudadanos sí quieren realmente conocer.

Por tanto, el encaje del “Design Thinking” en el sector público es indudable, además de una gran herramienta de detección de oportunidades o necesidades, aumenta la implicación, participación y satisfacción ciudadana.

## PALABRAS CLAVE:

Design Thinking. Empatía. Ciudadanía. Transparencia. Gobierno Abierto.

## 1. Introducción

---

Hablar hoy en día de la Administración pública, conlleva hacer referencia inexorable a la “Gestión del Cambio”. Las instituciones del Estado y quiénes las integran deben desarrollar nuevas actitudes y formas de actuar mejoradas y adecuadas al contexto complejo de una sociedad que cuestiona la utilidad de lo público, la razón de ser de la Administración y la acción política.

La Administración pública debe avanzar, ser eficiente, ágil y solucionar los problemas de los ciudadanos. Para ello, no puede prescindir de una gestión pública sin eficacia ni transparencia, una gestión donde es necesaria la colaboración entre el sector público y el privado para abordar retos comunes. De ahí que, la transparencia en la administración y en la gestión de los recursos públicos se haya transformado en una cuestión debatida en el ámbito democrático internacional.

En dicho debate se asume que la transparencia es necesaria para reducir los riesgos de corrupción, llegando a tornarse el término como sinónimo de “anticorrupción”. No en vano, la corrupción constituye una sangría para las instituciones, socava la creación de democracias prósperas y equitativas y, a la vez, colabora en el aumento de la desafección ciudadana, un problema actual y real que afecta al sistema político español y redundante en la necesidad de un “Gobierno Abierto”, más participativo y transparente, que erradique cualquier forma corrupta.

A la vista de las numerosas noticias sobre corrupción en instituciones públicas, queda patente que España tiene un problema de corruptela política muy serio, que se tiene que afrontar de manera global, acometiendo un conjunto de reformas integrales en sus niveles de transparencia, rendición de cuentas, integridad, independencia de los órganos fiscalizadores y de control y calidad de los procesos de toma de decisiones y normativos. En este proceso, los distintos niveles de gobierno deben trabajar de forma conjunta y colaborar entre sí en la generación de sistemas eficaces y basados en buenas prácticas. De igual manera, la ciudadanía en su conjunto debe apoyar este camino mostrando más confianza en las instituciones y disminuyendo su percepción de la corrupción en el ámbito público.

En este orden, las instituciones públicas deben reforzar los principios de buen gobierno, como la rendición de cuentas, justicia, equidad, eficiencia, respeto al imperio de la ley y altos estándares de comportamiento ético, todo ello, en aras a aumentar el nivel de transparencia y accesibilidad a la información. De esta forma, dichas instituciones se fortalecerán al tiempo que favorecerán el crecimiento económico y social, contribuyendo así a la necesaria regeneración democrática y legitimación del poder público.

De esta forma, la construcción de una Administración pública honesta y eficiente ha de ser uno de los grandes objetivos de la política democrática y tarea prioritaria y obligada de “todos los demócratas”.

En nuestro país, contamos con la tecnología, los recursos y los conocimientos necesarios para hacer que la Administración sea abierta, participativa y capaz de mostrar en todo momento qué hace, cómo gasta y cómo decide. También contamos con una sociedad cada vez más activa y que lleva tiempo reivindicando con claridad su derecho a la información, a controlar y a decidir, como derechos amplios, subjetivos y universales.

Por tanto, no hay duda de que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser ejes fundamentales de toda acción política y de la gestión pública. Ya que sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda su participación. La mayor visibilidad de los procesos de formación de las decisiones públicas y de los resultados de la gestión pública se vuelve esencial. En este sentido, no hay que olvidarse de la responsabilidad, compromiso y cooperación que deben poseer los servidores públicos con respecto a los principios de buen gobierno.

En los últimos años, la transparencia ocupa, en consecuencia, un lugar privilegiado en la agenda internacional, tanto la Unión Europea como la mayoría de sus Estados miembros cuentan ya en sus ordenamientos jurídicos con una legislación específica que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Los nuevos marcos regulatorios son la fuente primaria de procesos transparentes. Como ejemplo, el sistema español, donde se dio un paso fundamental y necesario en el ordenamiento jurídico, al aprobar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la cual supuso un avance en la materia, puesto que, las normas sectoriales que contenían obligaciones concretas de publicidad activa resultaban insuficientes y no satisfacían las exigencias sociales y políticas del momento.

Incluso en el ámbito autonómico y local también ha surgido normativa y acciones al respecto, algunas por iniciativa propia y otras derivadas de las obligaciones de la Ley de ámbito nacional.

Lo cierto es que, en España, existen más de veinte mil organismos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley y, de ahí, la importancia de la cooperación y la coordinación entre ellos. Además, en nuestro país contamos con un amplio repertorio de documentos que, al ser publicados proporcionan una mayor seguridad jurídica y con instrumentos que favorecen estos principios: portales de transparencia en las instituciones, espacios web de participación, áreas de participación ciudadana dentro de la Administración, herramientas TIC, otras publicaciones o materiales divulgativos, procedimientos de voto popular...etc., en definitiva, instrumentos que contribuyen a crear un marco acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos.

Pero en este proceso, en el que se ha legislado y se han desarrollado medidas e instrumentos, ¿realmente se ha tenido en cuenta a la ciudadanía a la hora de diseñar e implantar estos servicios?

Es indudable el contexto actual de reivindicación ciudadana, de una ciudadanía más crítica, exigente y formada, dónde se evidencia un cambio cultural dirigido a las organizaciones y a la sociedad, indispensable para devolver a las relaciones público - privadas un clima de confianza y credibilidad.

Asimismo, es indudable que la transparencia sigue estando encima de la mesa como uno de los grandes retos que debe afrontar el sector público en su proceso de modernización y de gestión del cambio. No podemos hablar de “Gobernanza” o “Buen Gobierno” sólo haciendo referencia a los términos, eficacia, eficiencia y calidad, sino que debemos tener en cuenta la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, imprescindibles en esta “nueva forma de gobernar”, principios que

inequívocamente proporcionan buena parte de la legitimidad democrática a las instituciones y a los procesos.

También, es evidente la rápida evolución del Estado ya que la sociedad se transforma a un ritmo acelerado, los ciudadanos también cambian y con ello los recursos que demandan. Por tanto, la Administración debe de ser sensible a esta evolución y tener en cuenta las necesidades e inquietudes ciudadanas. En este sentido, es importante colocar a los ciudadanos, a las personas, en el centro de la gestión pública.

De esta manera, en el complejo escenario actual, se reivindica una Administración Pública libre de ataduras políticas que sirva realmente a los ciudadanos y a la sociedad. Una Administración accesible, ágil y capaz de gestionar lo público con eficiencia y transparencia. Los ciudadanos exigen transparencia, quieren saber a qué se dedican los recursos y a la vez exigen participar activamente en la vida pública, ya no se conforman con votar cada cuatro años.

En este sentido, sí se han realizado acciones y puesto a disposición de la ciudadanía mecanismos e instrumentos que favorecen la transparencia de las instituciones, todo ello, fruto de un doble compromiso, por una parte, de las autoridades y gestores públicos que demostraron su interés en cumplir la política de transparencia y atender la demanda ciudadana y, por otra parte, del interés que manifestó la ciudadanía en participar de los asuntos públicos accediendo a toda aquella información que estaba a su disposición y requiriendo aquella otra que podría ser de su utilidad. Ciertamente es que si la información está disponible pero no se usa, carece de efectividad, por tanto, para que ocurra la transparencia efectiva es necesario este doble compromiso, de la Administración y de la ciudadanía.

Pero este aumento de la participación en la actividad pública que, evidentemente, sirve para tomar mejores decisiones no fue ni es suficiente, como tampoco son suficientes los mecanismos e instrumentos de los que hace uso la Administración. Por tanto, es necesario promover otra serie de medios e instrumentos y es necesario destinar mayor presupuesto y recursos directamente a esta finalidad.

Cualquier innovación respecto al sector público, concretamente al ámbito de la transparencia, se torna necesaria, ya que, al final, de lo que se trata es de continuar mejorando y contribuyendo a un Gobierno Abierto con principios más sólidos y consolidados en la nueva forma de gestionar los recursos públicos, menos aparente y más transparente, con políticas realmente efectivas.

Así, lo que se plantea en esta contribución es la utilidad de la herramienta “Design Thinking” en el ámbito de la transparencia del sector público.

## **2. Innovación en la Administración**

---

El término “innovación” se sigue identificando mayoritariamente con el sector privado. De hecho, en la actualidad, el debate social gira en torno a la implantación de los procesos de Transformación Digital fundamentalmente en las empresas, es lo que se conoce en el ámbito empresarial como “Industria 4.0”, calificada por numerosos expertos como la 4ª Revolución Industrial.

La Administración no debe ser ajena a esta “Revolución” y debe asumir el reto de abordar su propia Transformación Digital, la cual, debe comenzar por poner al ciudadano en el centro del cambio y de la propia gestión pública.

De hecho, los procesos de Transformación Digital en la Administración son similares a los procesos relativos al mundo empresarial sobretodo en cuanto a las herramientas que deben utilizar, salvando las dos únicas y principales diferencias:

- El principal “cliente” de la Administración es el ciudadano y es a él a quien debe servir.
- La Administración debe servir como modelo a seguir por la sociedad.

Aunque lo cierto es que estos procesos están siendo vistos como una simple renovación tecnológica que se produce por la incorporación de nuevas herramientas cuando deberían ser valorados como una verdadera revolución en la forma de actuar de la Administración, donde el eje principal sea siempre el ciudadano.

No es objeto de esta contribución analizar la función de la tecnología en este proceso de Transformación Digital, pero sí abordar como la metodología “Design Thinking” puede ayudar a cumplir objetivos de la Administración en su proceso de cambio y, concretamente, el objetivo de fomentar la transparencia en el sector público.

### **3. Qué aporta la metodología “Design Thinking”**

---

“Design Thinking” es una metodología desarrollada en los años 70 en la Universidad de Stanford en California (EEUU). Aunque es una metodología que en sus inicios estaba concebida para ayudar en el trabajo de los diseñadores, de ahí su nombre, poco a poco se ha ido mostrando como una herramienta clave en los procesos de innovación empresarial.

La principal aportación de este método con respecto a los modelos clásicos es que pone en el centro de la idea al usuario o cliente. Si bien, Design Thinking propone otras mejoras con respecto a los planteamientos clásicos:

- Empatía y observación.
- Imaginación y pensamiento crítico.
- Creatividad dentro de las restricciones.
- Experimentación y creación de prototipos.
- Multidisciplinariedad y trabajo en equipo.
- Pensamiento integrador.

El procedimiento de “Design Thinking” es un proceso no lineal, producto del ensayo y el error, del aprendizaje por medio del hacer (*learning-by-doing*), basado en la evidencia y en un alto grado de experimentación. Es, por lo tanto, complejo, caótico, cultural e históricamente dependiente, en el que intervienen múltiples actores de diferentes sectores, con diferentes intereses y conocimientos. (Zurbriggen & González Lago, 2014: 343).

Uno de las principales características del Design Thinking es la búsqueda de la solución a un desafío o problema teniendo siempre como fundamento las necesidades del cliente, en el ámbito del sector público, hablamos de “ciudadano o usuario”. Este es el factor fundamental por el esta metodología se puede considerar como adecuada para el diseño de acciones o búsqueda de soluciones dentro de la Administración y puede ser aplicada a un sinfín de áreas, como ejemplo, al fomento de la Transparencia.

Por tanto, se trata de un proceso interactivo mediante el que se busca una solución a un reto aplicando diversas técnicas y herramientas. Uno de los enfoques que se suele utilizar y es adecuado para nuestra propuesta es el enfoque del doble diamante propuesto por el British Design Council. Este método nos permite ir explorando y analizando el problema mediante técnicas de Zoom-In y Zoom-Out.

El proceso de ejecución de Design Thinking consta de cinco etapas, no lineales, sino que es un proceso cíclico en el que en cualquier momento y, en función sobretodo de los resultados, se puede volver a trabajar sobre etapas anteriores.



Figura 1.- Proceso cíclico de Design Thinking (Fuente: <https://www.designthinking.es>)

De forma previa a estas fases: Empatiza, Define, Idea, Prototipa y Testea, es conveniente realizar dos tareas:

- **Inmersión:** en la fase de Inmersión el equipo de trabajo, comienza la definición del reto. La inmersión normalmente se realiza en dos estados: preliminar y en profundidad. La Inmersión preliminar tiene como objetivo el replanteamiento y el entendimiento inicial del problema (Vianna, et al., 2016: 25). Esta etapa es la responsable de la definición del alcance del proyecto y sus fronteras. Posteriormente, la Inmersión en profundidad está asociada a la fase de Empatía.
- **Analizar el Desafío:** identificar el desafío forma parte junto con la Inmersión preliminar de las tareas previas al análisis en profundidad. Es una tarea en la que mediante una serie de técnicas se analiza el desafío o reto. Algunas de las técnicas utilizadas son: preguntas básicas, anti problema, analogía obligatoria, cinco por qué o Zoom in/Zoom out.

Una vez definido el reto o desafío y realizada una primera inmersión en el problema, es cuando se abordan las siguientes fases de la metodología. Tal y como se menciona anteriormente, estas fases si bien se van abordando de forma secuencial, son cíclicas e interactivas en función de los resultados obtenidos en cada una de ellas.

- **Empatía:** la fase de empatía es fundamental y muy característica del método. Esta fase comienza con una comprensión de las necesidades del usuario/ ciudadano. El objetivo es entender el entorno del usuario en su contexto mediante la observación. La misión en esta etapa es obtener información sobre cuatro tipos de cuestiones: ¿qué hablan las personas?, ¿qué piensan?, ¿cómo actúan? y ¿cómo se sienten?

Esta es una de las claves en los procesos de innovación en la Administración. Debemos tener en cuenta al cliente/ ciudadano, ya que hasta hace poco, el diseño de políticas públicas se centraba en otros aspectos, dejando de lado el “sentimiento del ciudadano” lo cual provoca entre otras cosas una enorme distancia entre los servicios prestados y los servicios percibidos.

Son muchas y variadas las herramientas que se pueden utilizar en esta fase y que incluso podemos dividir en dos tipologías:

- **Herramientas para centrar el problema:** atomización, antemortem, mapa de espectro, la oferta, mapa de valor o mapa de actores.
- **Herramientas para entender al usuario:** entrevistas, jornadas de usuario, mapa de empatía o inmersión cognitiva.
- **Definición:** con los datos obtenidos en las fases anteriores, realizamos un primer “Zoom-in”, es decir, intentamos centrar el problema. El Instituto de Diseño de Standford, creador de la metodología, establece que en esta fase se debe:
  - Enmarcar un problema con un enfoque directo.
  - Que genere criterios para evaluar ideas y contrarrestarlas.
  - Que capture las mentes y los corazones de las personas estudiadas.
  - Que ayude a resolver el problema.
  - Que la definición sea inspiradora.

En esta fase es donde aportamos la opinión de los usuarios al problema inicialmente planteado. Es clave esta definición, pues normalmente al pasar el problema inicial por el filtro de las opiniones, en este caso de los ciudadanos, puede que el problema tome un nuevo giro.

Son varias las herramientas que se pueden utilizar en esta fase: tarjetas de insights, diagrama de afinidades, matriz causa-raíz, tesoro de la inocencia, mapa conceptual, método Walt Disney, jornadas del usuario, definición de la propuesta de valor o storytelling.

- **Ideación:** la ideación es la fase en la cual, una vez que hemos empatizado con el ciudadano y conocido en profundidad el reto, se proponen soluciones. Esta etapa consta de dos momentos: divergencia y convergencia.

La divergencia en la ideación es el momento más creativo de todo el proceso. Interviene fundamentalmente el pensamiento lateral y es una fase en la que liberamos ideas. Es fundamental que las ideas que surjan en esta primera etapa cumplan con estas características:

- Posponer el juicio.

- Recoger todas las ideas por absurdas que parezcan.

Son muchas las técnicas que se pueden utilizar para conseguir el objetivo de generar ideas. Algunas de ellas son: brainstorming, scamper, teamstorming, técnica heurística o imagen-acción.

Una vez se ha generado un conjunto de ideas es la ocasión de aplicar la convergencia. Es uno de los periodos más importantes de todo el proceso, pues es cuando se escogen ideas a partir del conjunto de ellas previamente seleccionado. El filtrado y selección de ideas se debe realizar dependiendo de los criterios que previamente definamos: económicos, de tiempo, estratégicos... A partir de estos criterios se debe plantear la viabilidad de la idea y su posterior ejecución.

El proceso de ideación, como todos, es un proceso iterativo. Es cuando incluso se puede observar y valorar que el planteamiento inicial debe ser replanteado y volver iniciar un nuevo ciclo de iteración.

- **Prototipado:** una de las claves de esta metodología es que el usuario/ciudadano, esté conforme con la solución aportada y que ésta le aporte valor. Para ello, debemos de testear la solución propuesta en la fase anterior. Con la idea seleccionada se construye un prototipo que permite comprobar el funcionamiento y resultados. Una de las características fundamentales del prototipo es que nos permite ver fallos de una forma rápida y barata, lo cual hará que podamos iterar y seguir planteando nuevas ideas. El prototipo debe ser algo físico y para ello son varias las técnicas utilizadas: concept sketch, escenificación, storyboard, juego de rol, el discurso del ascensor o círculo vicioso.
- **Evaluación:** una vez que tenemos un prototipo de nuestra idea, debemos obtener el feedback de nuestro usuario, el ciudadano. Esto es lo que realmente dará valor a la idea propuesta y facilitará que sea un éxito. Debemos de permitir que el ciudadano experimente de forma libre con el prototipo y sobretodo debemos observar sus reacciones. En función de los resultados obtenidos iremos realizando sucesivas iteraciones y cambios en el prototipo hasta conseguir el resultado esperado. Una vez obtenido el prototipo final es cuando ya se debe realizar la implementación final con su correspondiente plan de puesta en marcha.

Las distintas fases expuestas evidencian que es fundamental estar atentos a las opiniones del usuario final, de los ciudadanos. Por ello, la Administración debe mostrarse abierta a las demandas ciudadanas y poner a su disposición todos los mecanismos e instrumentos a su alcance necesarios para satisfacerlas.

En el caso concreto de la transparencia, es reseñable que pocos instrumentos cumplen plenamente las expectativas de los ciudadanos. Ni siquiera las propias instituciones cumplen al 100% con sus obligaciones, de hecho, en el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos de España elaborado por Transparencia Internacional en 2017, se concluye que, de una forma generalizada, los 110 mayores Ayuntamientos han publicado la información e indicadores propuestos por esta organización pero quedan sin embargo un buen número de corporaciones locales que no dan la talla en cuanto a su nivel de transparencia y, por tanto, como instituciones públicas más cercanas al ciudadano no dan respuesta a la clara demanda social de Transparencia.

Así, es evidente que los mecanismos actuales no están enfocados a solucionar el problema real de los ciudadanos ni a satisfacer sus necesidades, por lo que debemos hacer un análisis crítico de la utilidad de las soluciones adoptadas hasta ahora y aportar, en la medida de lo posible, otros procedimientos como el “Design Thinking”.

Se trata de involucrar de manera real a los ciudadanos en la Administración como un verdadero ejercicio democrático. Puesto que, transparencia y democracia son inseparables, sin transparencia no puede haber verdadera democracia, y su ejercicio es fundamental en el sistema democrático.

“Más democracia” entendida como gobierno del y por el pueblo (Maravall, 2013: 32) y, para ello, es necesario que la información política que reciben los ciudadanos sea suficiente ya que las asimetrías de información entre ciudadanos y políticos constituyen un importante problema para que los primeros controlen a los segundos (Maravall, 2014: 54).

Los ciudadanos reclaman “más” democracia, lo que significa que deben estar tan informados como sea posible acerca de las decisiones y no-decisiones de los gobiernos, capaces por tanto de atribuir responsabilidades por cambios en su bienestar (Maravall, 2013: 31).

Los ciudadanos demandan “transparencia” e incluso “más transparencia” puesto que cuando las paredes de las instituciones son opacas, no sabemos los procesos que tienen lugar en su interior y, por consiguiente, es más fácil sucumbir a la corrupción, a las malas prácticas, a los chanchullos y a los engaños. Cuando las instituciones, en cambio, tienen las paredes transparentes, de cristal, todo está expuesto, cada movimiento, cada decisión, cada subvención, cada sueldo y, por tanto, es más difícil incurrir en malas prácticas. Tener la sensación de ser observado desde fuera es un poderoso antídoto para quien tiene la tentación de corromper o bien, en sentido pasivo, de dejarse corromper (Torralba, 2015: 11).

Por tanto, una opinión pública bien informada, exigente y con visión crítica es un elemento clave para una democracia de calidad, como también lo es la existencia de cauces que permitan la participación de los ciudadanos en la acción pública. Es importante que los ciudadanos participen la “cosa pública” pero el reto es que sientan que pueden intervenir en las políticas que se llevan a cabo ya que sólo así percibirán a la Administración como algo de todos.

En este contexto, se hace imprescindible hablar de transparencia activa y efectiva, tal y como recoge el reciente informe “Investigación de los Portales de Transparencia” (Jiménez, 2017), el cual menciona explícitamente que “la transparencia activa va mucho más allá de la recopilación, ordenación y publicación de datos y documentos. Implica buscar los temas que interesan a la ciudadanía y hacerles llegar la oferta de los portales para que la conozcan”. Así, la clave está en dar a la ciudadanía lo que realmente quiere obtener, lo que busca conocer.

Es indudable la excelente posición que tiene la Administración española en indicadores a nivel internacional en cuanto a la publicación de datos abiertos. En efecto, en la nota técnica publicada en el mes de Junio-2017 (García & Amutio Gómez, 2017) por el Observatorio de la Administración Pública, se hace referencia a este magnífico puesto: posición 1/35 en el Open Data Maturity in Europe publicado por European Data Portal o posición 11/115 en el Open Data Barometer publicado por el World Wide Web Consortium. Aún con esto y, a la vista de los Índices de Transparencia o de percepción

de la corrupción por parte de los ciudadanos, queda patente que la ciudadanía no tiene la sensación de tener la información que necesita.

#### **4. Ejemplo de aplicación de la metodología “Design Thinking” en el sector público**

---

El uso de Design Thinking en la Administración pública ya es habitual en algunos países donde los procesos de innovación en el sector público son habituales. Un claro ejemplo es el “MindLab”, unidad de innovación interministerial del Gobierno de Dinamarca, organización convertida en un referente en la modernización e innovación en el sector público.

Uno de los trabajos realizados en dicha unidad fue analizar a través de la aplicación de la metodología “Design Thinking”, la necesidad de recortar gastos en una unidad de cardiología de un hospital de los más grandes de Copenhague, sin disminuir la calidad del servicio.

En este proceso se involucraron los trabajadores y se realizaron entrevistas a los pacientes, poniendo el foco en los usuarios, los decisores públicos se dieron cuenta de que el paciente/ciudadano tenía problemas relativamente sencillos de solucionar y que sin embargo para los trabajadores no eran cuestiones nada obvias.

Solucionando estos problemas se consiguieron dos objetivos: disminución de gastos y sobretodo aumentó de la sensación de satisfacción por parte de los pacientes. Desde el punto de vista tradicional, este tipo de problemas se verían exclusivamente de forma interna y analizando los problemas desde el punto de vista del prestador del servicio, en este caso, personal médico y de enfermería. Pero con la aplicación de esta metodología, se consiguió involucrar a quienes reciben el servicio, consiguiendo conocer el por qué, por qué algo no funciona, y encontrando la forma de solucionarlo.

#### **5. Conclusiones**

---

Es difícil encontrar algo que afecte tanto a la vida de los ciudadanos como la Administración Pública, el reto de la modernización en su relación con los ciudadanos nos afecta a todos y es compromiso de todos.

Los ciudadanos deben contar con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y transparencia. La confianza es algo que se tiene que ganar y la Administración debe contribuir con todos los recursos e instrumentos a su alcance a favorecer estos principios.

En la sociedad actual cada vez son más los grupos que solicitan al sector público que sea más transparente en sus acciones y decisiones, que dé cuenta de las políticas y las prácticas que realizan sus instituciones en todas sus facetas. Para la OECD, entre las condiciones necesarias para que los ciudadanos recuperen la confianza en los poderes públicos se encuentran una buena instrucción cívica, procedimientos transparentes y la responsabilización (OECD, 2003).

En este sentido, es necesario fomentar la cultura de la transparencia a través del uso de la metodología que se propone, ya que sigue habiendo un anhelo de transparencia pero esta cultura global también tendrá sus consecuencias. A los ciudadanos deshonestos les preocupa la emergencia de dicha cultura, porque la opacidad es su pequeño paraíso donde pueden hacer y deshacer impunemente, sin que nadie se entere. (Torralba, 2015: 12).

Sin duda, los nuevos “Planes de Acción de Transparencia” surgidos de la aplicación del método “Design Thinking”, contribuirán a generar un debate más informado que nos permitirá tener mejor “Política y Gobierno” en España, evitando cumplir el lema de Blanes Climent, “la transparencia es como la sinceridad: se exige la ajena y se limita la propia”, sino todo lo contrario, participando y aportando, informando y explicando, sin olvidar que sin transparencia no hay democracia.

En este contexto, el encaje del “Design Thinking” en el sector público es indudable, además de una gran herramienta de detección de oportunidades o necesidades, aumenta la implicación, participación y satisfacción ciudadana.

Cualquier mecanismo, metodología, recurso, instrumento... disponible a favor del fomento de la transparencia en el sector público será bienvenido y necesario, ya que, lo cierto es que en España a la vista de los Índices tratados, la transparencia de las organizaciones públicas deja mucho que desear y el afán por ocultar hasta datos inocuos suele ser bastante común. Así, partiendo de que la rendición de cuentas es un símbolo de buena gobernanza, sería interesante que se comiencen a desarrollar procesos de rendición de cuentas que amplíen las medidas que el sector público ha desarrollado hasta el momento y que ha quedado demostrado que los ciudadanos consideran insuficientes.

El Gobierno de una democracia moderna y abierta como la española debe estar dispuesto a rendir cuentas y a depurar responsabilidades. Bajo el escrutinio permanente de sus ciudadanos, un Gobierno será menos arrogante y evitará la arbitrariedad. Transparencia y corresponsabilidad Administración – Ciudadanía van indudablemente de la mano y sólo así tendremos una democracia realmente saludable y avanzada.

Por tanto, el futuro pasa por un Gobierno Abierto, transparente, participativo y colaborativo, que desarrolle una Administración o servicio público inteligente, que supere la fase de administración electrónica e incluso la de administración digital para evolucionar hacia una sociedad del conocimiento, más allá de la sociedad de la información.

## FUENTES

Blanes Climent, M. A, (2014): "La transparencia informativa de las administraciones públicas", Navarra: Ed. Aranzadi.

Español, D. (2017): Design Thinking en Español. [online] Designthinking.es. Disponible en: <https://www.designthinking.es> [Último acceso 9/08/2017].

García, A. A. & Amutio Gómez, M. A, (2017): "La reutilización de la información del Sector Público", Madrid: Observatorio de Administración Electrónica.

Jiménez, S., (2017): "Analítica Web Pública" [online] Disponible en: <http://blog.publilitica.es/tipos-de-portales-de-transparencia/> [Último acceso: 21/07/2017].

Maravall, J. M, (2013): "Las promesas políticas", Madrid: Galaxia Gutenberg.

Oecd.org. (2017). OECD.org - OECD. [online] Disponible en: <http://www.oecd.org> [Último acceso: 10/07/2017].

Transparencia Internacional España. (2017). Inicio. [online] Disponible en: <http://www.transparencia.org.es> [Último acceso: 15/07/2017].

Torralba, F, (2015): ¿Cuánta transparencia podemos digerir?, Lleida: Ed. Milenio.

Vianna, M. y otros, (2016): "Design Thinking. Innovación en los negocios", Río de Janeiro: MJV Press.

Zurbriggen, C. & González Lago, M, (2014): "Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas", Chile: Revista de Gestión Pública, III(2), pp. 329-361.

# IMPACTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

José Ramón de Lorza González  
*Universidad de Alcalá de Henares*

## RESUMEN:

El autor realiza un análisis sobre el impacto de la Ley de Transparencia en las Administraciones Públicas, en el cual se detallan sus consecuencias en diferentes ámbitos como el normativo, el institucional, el económico, sobre la presencia en internet y en páginas webs, sobre la protección de datos de carácter personal y respecto a su grado de cumplimiento. Finalmente realiza una evaluación según algunos indicadores de referencia.

## PALABRAS CLAVE:

Buen Gobierno. Sector Público. Procedimiento Administrativo. Transparencia.

## 1. Introducción

---

La entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia y buen gobierno (en adelante LTBG), ha supuesto la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de un nuevo marco jurídico en el derecho a la información pública y buen gobierno. Dicha introducción ha supuesto, en diversos órdenes, un gran impacto como consecuencia de la misma, dado el amplio abanico de instituciones que se ven afectadas por dicha norma.

Sin embargo, en la presente contribución, se va a limitar el análisis del impacto a las Administraciones Públicas dejando fuera el resto de instituciones y entidades públicas y privadas que se ven afectadas por la misma. Igualmente se va a limitar al análisis de la transparencia dejando al margen la normativa referente al buen gobierno que también incluya la ley.

## 2. Impacto en el ámbito normativo

---

La promulgación de la LTBG ha tenido incidencia en otras normas legales que se han visto modificadas como consecuencia de su entrada en vigor. Así, se ha modificado, mediante la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPA), la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP) -ya derogada- y como más tarde se expondrá se crea la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público en sustitución de otras normas sectoriales que lo regulaban (Fundamentalmente la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos y otras que tratan aspectos tanto orgánicos como procedimentales) y se modifica la ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Igualmente se ha modificado la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, mediante Ley 18/2015, de 9 de julio. Dichas modificaciones traen aparejadas importantes cambios en cuanto a la transparencia administrativa. Dichas modificaciones no se deben, en algún caso, únicamente a la entrada en vigor de la ley de transparencia y buen gobierno sino a la promulgación de Directivas de la UE que obligaban a su modificación pero al modificarlas se han introducido ya importantes modificaciones en materia de transparencia.

También ha tenido impacto en otras leyes que la propia ley de transparencia, en sus disposiciones finales modifica, tales como: la LRJPAC, la ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (en adelante AGE), ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la AGE, Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

## 2.1. Impacto en la regulación del procedimiento administrativo

Así, la propia exposición de motivos de la LPA, en su apartado III, afirma que “la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de **transparencia**, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados”. Por su parte, el art. 13 de la LPA bajo el epígrafe “Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas” establece:

“d) el derecho de las personas que tienen capacidad de obras ante las Administraciones Públicas son titulares en sus relaciones con ellas de los siguientes derechos “al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del ordenamiento jurídico”.

Este derecho se reconoce, sin perjuicio de los que establece el art. 53 de la citada ley referidos a los interesados en el procedimiento administrativo.

Dicho cambio es importante, pues termina con la anterior regulación de acceso a la información pública en el ámbito administrativo –al margen de la regulación existente en materia de medio ambiente específicamente regulada en una ley propia- que limitaba el acceso al expediente a los interesados. Y si no se tenía la condición de tal, sólo era posible acceder al expediente si el mismo correspondía a un expediente de un procedimiento ya terminado en la fecha de la solicitud. De modo que si la información recabada no formaba parte de un expediente no se podía acceder a ella y tampoco si cuando se recababa un expediente el procedimiento no estaba concluido. La limitación de que la información hubiera de estar integrada en un “expediente” dejaba fuera del acceso a mucha información pública puesto que no toda información pública forma parte de un expediente y también impedía el acceso a información contenida en expedientes que no estuvieran ya archivados o concluidos. Es decir, se podría acceder a información pasada pero no a información actual o en curso.

Al remitir la nueva LPA a la LTBG el acceso a la información pública, archivos y registros habrá de regirse por lo dispuesto en ésta y no por la LPA, desapareciendo dichas limitaciones y teniendo ahora un acceso más amplio. Por tanto, estas limitaciones desaparecen y se instrumenta un modo de acceso más general y generoso respecto al existente. Si bien, claro está, con las limitaciones que con carácter general para los accesos establece el art. 14 de la ley de transparencia.

El art. 27.4 de la LPA vuelve a remitirse a la ley de transparencia cuando regula la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por las Administraciones Públicas. Ésta regulación establece que a solicitud de los interesados dichas copias deberán emitirse, “*salvo las excepciones derivadas de la aplicación de la ley de transparencia*”. Hay por tanto, nuevamente, una remisión de la LPA a la ley de transparencia en cuanto a la emisión de copias de documentos siquiera sea en éste caso respecto a las limitaciones que la misma establece en cuanto al acceso a la información pública.

Nuevamente la LPA al regular el trámite de audiencia en su art. 82 remite a las limitaciones de la ley de transparencia, es decir a las reguladas en su art. 14.

Y por último, y esto de alguna manera desnaturaliza las constantes remisiones a la ley de transparencia que hace la LPA, la disposición adicional primera de la LTBG establece:

“La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integran en el mismo”.

De modo que respecto a estos accesos sigue habiendo una norma sectorial que los regula al margen de lo establecido en la ley de transparencia. Igualmente esta misma disposición establece que se regirán por su normativa específica, y con carácter supletorio por la ley de transparencia, las materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. También establece la LTBG como supletoria, respecto a lo no previsto, en las leyes de acceso a la información ambiental y de reutilización de la información.

## **2.2. Impacto en el régimen jurídico del sector público**

La LTBG ha supuesto también la modificación de las leyes que de alguna manera suponían la columna vertebral del derecho administrativo ya citadas y su sustitución por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público que establece la regulación básica sobre el régimen jurídico administrativo y el régimen jurídico específico de la AGE así como la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones.

La ley introduce, en su artículo 3.1.c), como principio de su actuación “*la transparencia de la actuación administrativa*”. Por su parte el art. 6 en relación con la publicación de las instrucciones y órdenes de servicio, establece que podrán publicarse, cuando concurren determinadas circunstancias, en el boletín oficial que corresponda sin perjuicio, dice la norma, de su difusión de acuerdo con lo previsto en la ley de transparencia.

El art. 38.3 de la citada norma legal, relativo a las sedes electrónicas, vuelve a remitirse a la “*transparencia*” y a la “*publicidad*”. El art. 81.1 relativo a los principios generales de actuación del sector público institucional cita entre los principios a que está sujeta su actuación el de “*transparencia en su gestión*” En el mismo sentido el art. 112, relativo a las sociedades mercantiles estatales, añadiendo en éste caso “*el buen gobierno*”, si bien aquí se formula como un objetivo en la gestión y no como un principio de actuación. El art. 157 vuelve a referirse a la *transparencia* cuando se refiere a las aplicaciones que puedan ser declaradas fuentes abiertas. El art. 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, en su apartado 8, vuelve a remitirse a la ley de transparencia, concretamente a su art. 7, letras b) y d) de la misma.

## **2.3. Impacto en la regulación de la reutilización de la información del sector público**

La ley de transparencia ha tenido también un impacto significativo en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, al haber sido modificada por Ley 18/2015, de 9 de julio. Dicha modificación no viene sólo determinada por la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como ya se ha expresado, sino también por la publicación de una nueva Directiva de la UE (2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013).

La citada ley hace remisiones a la LTBG. Así el art. 3.3.a) y 3.4 de la misma, relativo al ámbito objetivo de aplicación, en cuanto a las limitaciones o prohibiciones de acceso reguladas en la ley de transparencia o en lo relativo a la prohibición de reutilización de la información en que la ponderación a que se refieren los arts. 5.3 y 15 de la ley de transparencia arroje como resultado la prevalencia del derecho a la protección de datos de carácter personal, a menos que se proceda a la disociación de dicha información.

#### **2.4. Impacto normativo en el ámbito de las CCAA.**

La LTBG ha tenido además otro impacto normativo. Así, ha supuesto que las CCAA que ya habían promulgado su ley de transparencia, hayan tenido que adaptar la misma a la normativa estatal en los supuestos en los que ya existía. Y en las que no se había promulgado una ley de transparencia, ha supuesto la elaboración de su propia ley de transparencia siguiendo las directrices marcadas por la norma estatal. En éste sentido, por ejemplo, la Ley de 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia pública de Andalucía o la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y buen gobierno de La Rioja, Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, entre otras. Además, dichas leyes requieren un desarrollo reglamentario que ya se está abordando por algunas de ellas mediante la elaboración de proyectos de Reglamento de desarrollo.

En consecuencia, es claro que la LTBG estatal ha tenido un evidente impacto normativo en este ámbito.

### **3. Impacto en el ámbito institucional**

---

#### **3.1. Creación de órgano administrativo estatal**

La LTBG crea en su Título III el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) como organismo público, adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Su creación y regulación se halla recogido en los artículos 33 a 40 del citado texto legal.

Ello ha supuesto la creación material y física del citado organismo, con su propia organización, estructura y su propio Estatuto aprobado por Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, así como dotarle de los correspondientes medios materiales y humanos para poder llevar a cabo la labor encomendada. Así, la LTBG ha tenido un impacto en éste ámbito al crear un nuevo organismo público que asuma las funciones que la ley le atribuye en materia de transparencia y buen gobierno.

#### **3.2. Creación de órganos administrativos en las CCAA**

El art. 24.6 de la LTBG atribuye la competencia para conocer de las reclamaciones que puedan interponerse frente a las reclamaciones recaídas en procedimientos de acceso a la información pública al CTBG, salvo en aquéllos supuestos en que las CCAA atribuyan dicha competencia a un órgano específico de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional 4ª de la ley.

La misma disposición de la LTBG establece que la resolución de la reclamación corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de

las CCAA y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las CCAA.

En virtud de ello, algunas CCAA han creado sus propios consejos de transparencia y buen gobierno, con distintas denominaciones en algún caso –Comisión, Comisionado o habiendo encomendado en otros casos sus funciones a instituciones autonómicas ya existentes como el Procurador del común en el caso de Castilla y León o el Valedor do pobo en el caso de Galicia.

### **3.3. Impacto en la Administración Local**

Dado el ámbito de aplicación de la LTBG así como los sujetos obligados y sometidos a la misma, su entrada en vigor ha supuesto también un impacto en la Administración Local. En efecto, si bien a éstas no se les exige la creación de un órgano similar al CTBG sí están obligadas a la denominada publicidad activa, es decir, a suministrar toda una serie de información administrativa y de otra índole respecto a la institución local.

Esto ha supuesto la creación de portales de transparencia municipales y de las diputaciones a través de los que llevan a cabo dicha labor de publicidad activa o, en otros casos y en función de sus recursos, habilitar apartados en sus webs ya existentes, específicos de transparencia en donde facilitar dicha información. Igualmente ha supuesto que al amparo de la LTBG algunas Diputaciones y Ayuntamientos hayan elaborado y publicado sus propias ordenanzas de transparencia<sup>1</sup>.

En apartado posterior se entrará más en detalle sobre el impacto en la Administración Local de la ley de transparencia y buen gobierno y sobre el grado de cumplimiento de la misma en el citado ámbito.

### **3.4. Obligación de cooperación institucional entre Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y Agencia Española de Protección de Datos**

La disposición adicional 5ª de la LTBG obliga a que el CTBG y la Agencia Española de Protección de Datos adopten

“conjuntamente criterios de aplicación en su ámbito de actuación en cuanto a las reglas contenidas en el art. 15 de la ley en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”.

Pues bien, ello implica ineludiblemente el establecimiento de un marco de colaboración y trabajo conjunto de dichas instituciones no existente en otros ámbitos aún cuando la protección de datos de carácter personal se vea implicada en ellos. Además, conforme al art. 36.2.f) de la LTBG, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos forma parte de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno. En la actualidad, dicho representante es el abogado del Estado jefe de la asesoría jurídica de la Agencia Española de Protección de Datos.

---

<sup>1</sup> Sirvan como ejemplo las Ordenanzas de Transparencia, acceso a la información pública y Reutilización de datos y buen gobierno de las Diputaciones de Albacete y Cádiz y de Transparencia de la Diputación de Zaragoza o la Ordenanza de Transparencia de la ciudad de Madrid o Santander.

### **3.5. Convenios de colaboración entre Consejo de transparencia y buen gobierno y CCAA**

Otro importante impacto institucional derivado de la ley de transparencia y buen gobierno se ha llevado a cabo en las CCAA.

Tal y como ya se ha hecho constar en el apartado 3.2. y como establece el art. 24.6 de la LTBG es posible la atribución de la competencia para conocer de las reclamaciones que puedan interponerse frente a las reclamaciones recaídas en procedimientos de acceso a la información al CTBG estatal, salvo en aquéllos supuestos en que las CCAA atribuyan dicha competencia a un órgano específico de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional 4ª de la ley.

La misma disposición de la LTBG establece que la resolución de la reclamación corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las CCAA y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las CCAA.

Sin embargo, la citada Disposición adicional 4ª de la LTBG, apartado 2º, permite atribuir dicha función al CTBG mediante el correspondiente Convenio entre éste y cada una de las CCAA y ciudades autónomas, dejándose la conveniencia de su firma o no al criterio de cada Comunidad Autónoma. En uso de dicha facultad, algunas CCAA han firmado el correspondiente Convenio para resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la ley habiéndose celebrado hasta la fecha convenios con la Comunidad de Madrid, Melilla, Ceuta, Extremadura, La Rioja, Cantabria, Principado de Asturias y Castilla-La Mancha<sup>2</sup>.

Por tanto, otros de los impactos producidos por la LTBG es la firma y existencia de los citados convenios mediante los cuales se encomienda al CTBG la resolución de las reclamaciones a que se refiere el art. 24 de la ley cuando la reclamación sea contra resoluciones dictadas por las Administraciones de las CCAA o su sector público y por las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial.

## **4. Impacto en internet y webs institucionales**

---

### **4.1. Creación de portal de transparencia estatal**

El artículo 10 de la LTBG crea igualmente el denominado “Portal de transparencia”, dependiente del Ministerio de la Presidencia. Dicho portal tiene como misión facilitar el acceso de los ciudadanos a toda la información a que se refieren los artículos de la ley. Ello ha supuesto la creación de dicho portal<sup>3</sup> con la correspondiente asignación de medios humanos y materiales para poder llevar a cabo la labor encomendada.

### **4.2. Creación de portales de transparencia autonómicos**

Las CCAA han creado en virtud de dicho mandato legal sus propios portales de transparencia.

---

<sup>2</sup> Fuente: CTBG [Fecha de consulta: 14/09/17] <http://www.consejodetransparencia.es/>

<sup>3</sup> Fuente Portal de Transparencia [Fecha de consulta 14/09/17] <http://transparencia.gob.es/>

### 4.3. Creación de portales de transparencia en la Administración Local

Los artículos 5 a 8 de la LTBG obliga a los sujetos obligados a publicar toda una serie de informaciones lo que a su vez ha supuesto que los mismos hayan tenido que o bien habilitar apartados específicos de transparencia en sus propias webs o bien crear portales específicos de transparencia lo que igualmente tiene un impacto en su actividad al tener que dedicar recursos humanos y económicos para llevar a cabo dicha función a la que están obligados por la ley.

Algunas entidades locales importantes como el Ayuntamiento de Madrid, el de Barcelona y el de Bilbao por poner algunos ejemplos<sup>4</sup> han creado sus propios portales de transparencia. En otros casos, de menor entidad y posibilidades simplemente han incluido en sus portales apartados específicos de transparencia y buen gobierno<sup>5</sup>. Diputaciones (forales) como la de Vizcaya ha creado su propio portal de transparencia.

Además la ley supone tener que reestructurar y organizar el flujo y la información interna de las instituciones locales para poner a disposición de la ciudadanía toda una serie de informaciones que hasta ahora no se hallaban disponibles siendo preciso también que dicha información sea actualizada permanentemente. Es decir, no se trata de realizar una publicación única y estática, sino que según vaya produciéndose la información que ha de ser publicitada, ésta ha de estar disponible en las webs o portales de transparencia de las administraciones locales. Se exige pues una constante renovación de la información que permita que la disponible sea actual y correcta.

## 5. Impacto en la protección de datos de carácter personal

---

La entrada en vigor de la LTBG ha tenido igualmente un significativo impacto en la protección de datos de carácter personal.

Hasta su entrada en vigor, el régimen de protección de datos aplicable a la entrega, publicidad o cesión de información pública en la que se contenían datos de carácter personal era únicamente el régimen establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de protección de datos de carácter personal (en adelante LOPD).

Dicha ley, define en su artículo 3.i) las “cesiones o comunicaciones de datos” como “toda revelación de datos realizada a persona distinta del interesado”<sup>6</sup>. Las cesiones, en dicha ley, están limitadas siendo únicamente posible conforme a lo establecido en el artículo 11 de la misma<sup>7</sup>. El citado artículo, establece, con carácter general, que las cesiones

---

4 [Fecha consulta: 13/09/17] <http://transparencia.madrid.es/portal/site/transparencia>,  
<http://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/es> y  
<http://www.bilbao.eus/cs/Satellite/transparencia/es/inicio>

5 Sirvan como ejemplo la webs de los Ayuntamientos de Segovia y Valladolid [Fecha consulta: 13/09/17]  
<http://www.segovia.es/index.php/mod.pags/mem.detalle/id.12463/recategoria.4973> y  
<http://www.valladolid.es/es/ayuntamiento/portal-transparencia>

6 En igual sentido el art. 5.1.c) del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

7 Téngase en cuenta también el art. 10 del Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de

únicamente podrán ser llevadas a cabo *“para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado”*.

Dicho artículo establece toda una serie de excepciones a tal principio, entre las que se encuentra, en lo que aquí importa, que la cesión esté autorizada por una ley (art. 11.2.a) LOPD).

Dicho criterio es el que rige con carácter general y para los datos que podríamos llamar ordinarios o normales pero existe también en la LOPD un régimen específico respecto a los datos denominados *“especialmente protegidos”* (art. 7 LOPD) que como se sabe son aquéllos relativos a ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud y vida sexual y cuyas cesiones están sometidas a mayores restricciones.

Por tanto, el contenido de la LTBG permitiría la existencia de cesiones de datos de carácter personal sin consentimiento de los afectados<sup>8</sup>.

La LTBG contiene un artículo específico de protección de datos de carácter personal. Concretamente el artículo 15. En él se regulan (art. 15.1.) los supuestos en los que la información pública solicitada contuviera datos de carácter personal especialmente protegidos en cuyo caso, como no podía ser de otra manera conforme al régimen establecido en la LOPD, se exige el consentimiento de la persona afectada<sup>9</sup>, requiriéndose que el consentimiento, según los casos e igual a como sucede en la LOPD, sea expreso o expreso y escrito. Hasta aquí nada nuevo puesto que dicho régimen es el existente en la LOPD. Ahora bien, el aludido artículo introduce nuevos elementos a tener en cuenta.

En primer lugar, establece que, con carácter general, y salvo que en el caso concreto haya de prevalecer la protección de datos de carácter personal u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a datos identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. Es decir, que con carácter general y salvo las excepciones indicadas en casos concretos que habrá que analizar, se permite la divulgación o acceso de datos identificativos de los servidores y cargos públicos, cuestión hasta ahora muy debatida y conflictiva en el ámbito de la protección de datos personales en cuanto a la publicación, por ejemplo, de las relaciones de puestos de trabajo de los órganos, retribuciones de los funcionarios y similares.

Pero lo realmente novedoso, además de lo señalado, es el hecho de que conforme a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, haya de *“ponderarse”*, cuando se trate de datos no especialmente protegidos, antes de darse acceso a o no, por parte del órgano al que se dirige la solicitud, el *“interés público”* en la divulgación de la información y los *“derechos de los afectados”* cuyos datos

---

datos de carácter personal que regula los supuestos que legitiman el tratamiento o la cesión de datos. El apartado 2.b) del citado artículo ha sido anulado por Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 2012.

<sup>8</sup> A salvo y sin perjuicio de que dichas cesiones pudieran afectar a otros derechos fundamentales como el derecho a la intimidad, a la buena imagen o al honor.

<sup>9</sup> Los datos relativos al art. 7.2 LOPD (ideología, afiliación sindical, religión o creencias) eximen del consentimiento expreso y por escrito del afectado si el afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicite el acceso.

aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho a la protección de datos de carácter personal (art.15.3). De modo que, a partir de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno hay que “ponderar” el interés público en la divulgación de la información y el derecho a la protección de datos de carácter personal.

Pero la LTBG va más lejos. No sólo exige dicha ponderación sino que para llevarla a cabo establece, taxativamente, qué criterios habrán de tenerse en cuenta para realizar tal ponderación. Con carácter general, el criterio es el de “menor perjuicio a los afectados” o de “mayor garantía” de los derechos de los afectados cuando se trate de información que afecte a la intimidad, la seguridad o se refieran a menores de edad.

En consecuencia, no se establece la prevalencia de la protección de datos de carácter personal sobre la transparencia ni de ésta sobre aquélla, sino que en cada caso particular habrá que ponderar cuales de los dos marcos normativos ha de prevalecer aplicando para ello los criterios que al efecto establece la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>10</sup>. Hay que valorar y ponderar, de una parte, el “interés público” y, de otra, “el derecho a la protección de datos de carácter personal” de los afectados por la divulgación o cesión de la información pública. La obligada transparencia administrativa se verá, en determinadas ocasiones, coartada ante la presencia de un interés concreto que debidamente ponderado prevalezca frente al interés general o interés público.

Lógicamente, todo esto deja de tener virtualidad si la información se disocia en cuanto a los datos personales de modo que mediante ello no sea posible la identificación<sup>11</sup> de las personas afectadas tal y como igualmente ocurre en el ámbito de la protección de datos de carácter personal.

Por último, hay que señalar que el derecho de acceso a la información pública que reconoce y configura la LTBG es un derecho distinto al derecho de acceso reconocido

---

10 Sin duda ésta cuestión planteará problemas de aplicación práctica a pesar de los criterios establecidos en la ley en los casos de colisión de estos dos derechos de distinto rango o protección. De una parte el derecho a la protección de datos de carácter personal tiene rango constitucional ex art. 18.4 CE y doctrina del Tribunal Constitucional -SSTC 290/2000 y 292/2000, ambas de 30 de noviembre- y de otra, el derecho a la transparencia administrativa y acceso a la información pública está configurado en nuestro ordenamiento como un derecho ordinario ex art. 105 .b) CE por lo que en sana lógica jurídica ante la colisión de uno y otro debería prevalecer el derecho a la protección de datos dado que el mismo tiene rango constitucional del que carece el derecho a la transparencia y acceso a la información pública. Otra cosa es que el derecho a la transparencia y acceso a la información pública haya de ser, o no, considerado fundamental ex art. 20 CE en cuyo caso la pugna se produciría entre dos derechos de idéntico rango y susceptibles de igual protección.

11 En éste ámbito habrá que ser especialmente cuidadosos en cuanto que la norma se refiere a la “identificación” pero ésta en algunos casos puede llevarse a cabo incluso disociando la información. Piénsese en ámbitos y actividades de reducido tamaño en los que aunque no se identifique a alguien directamente puede ser identificado. Verbigracia, supuesto en el que si bien no se identifica a nadie directamente, se da información lo suficientemente detallada que permita la identificación a través del lugar, de la actividad que desarrolla o a través de cualquier otro criterio de aplicación en ámbitos pequeños o restringidos.

en la legislación de protección de datos, dentro de los denominados derechos ARCO<sup>12</sup> y contar con distintos requisitos de contenido y ejercicio<sup>13</sup>.

## 6. Impacto económico

---

La entrada en vigor de la LTBG ha impactado igualmente en materia económica en la medida en que la puesta en funcionamiento de los organismos que crea – singularmente el CTBG- y las webs precisas para cumplir con el mandato legal de procurar información activa (portales de transparencia) suponen un coste económico en cuanto precisan de recursos materiales y humanos para poder llevarse a cabo.

No ha sido posible obtener información sobre el coste de establecimiento del portal de transparencia de la AGE pero sí del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

La información económica contenida en las leyes de presupuestos no distingue ni detalla los destinos de las inversiones y gastos públicos en ésta materia, diluyéndose en conceptos como “cobertura informática”<sup>14</sup> (sea hardware o software), sin mayor detalle ni concreción, por lo que no es posible saber el coste económico de la creación, puesta en marcha y funcionamiento del Portal de transparencia.

Sin embargo, sí pueden encontrarse partidas específicas en la Leyes de Presupuestos estatales relativas a la materia. Así, las Leyes de presupuestos generales del Estado para los ejercicios 2015, 2016 y 2017<sup>15</sup> recogen en su Anexo I, en la descripción por programas, el programa 921X bajo la denominación de “evaluación de la transparencia en la actividad pública”. Dichos programas, recogen una asignación presupuestaria, para los ejercicios citados que son, respectivamente, 2.580.200.-€, 2.975.540.-€ y 2.919.020.-€.

Por su parte, el coste de funcionamiento del CTBG es el establecido en las respectivas leyes de presupuestos y que han sido los siguientes: Año 2015: 2.580.200.-€<sup>16</sup>; Año 2016: 2.974.540.-€<sup>17</sup>; Año 2017: 2.919.020.-€.

---

12 Configurado por los derechos de Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición.

13 El derecho de acceso configurado en la LOPD es un derecho personalísimo y no puede ejercerse a intervalos inferiores a 12 meses, salvo casos excepcionales y justificados. El derecho de acceso de la ley de transparencia no está sujeto a limitaciones temporales en cuanto a su ejercicio. El derecho de acceso de la LOPD sólo permite acceder a la información de uno mismo –del solicitante- y no a la de un tercero mientras que el derecho de acceso de la ley de transparencia no constriñe el acceso a los datos personales de la persona que solicita el acceso sino que permite la información en general, con las limitaciones y cautelas que respecto a la protección de datos establece.

14 Así, podemos encontrar en el programa 921Q (Anexo I) de la Ley 36/2014, de 26 de noviembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015 una partida presupuestaria por importe de 54.528.540.-€ para éste concepto.

15 Respectivamente, Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2015, Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para 2016 y Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2017.

16 A pesar de tener presupuestada dicha suma el gasto real de este ejercicio fue menor al no haberse ejecutado el 100% del presupuesto. El gasto real fue de 1.261.896,65.-€.

17 En el ejercicio 2016 tampoco se gastó lo presupuestado, siendo el gasto definitivo de 2.896.120.-€

No se detalla en los Presupuestos pero a la vista de la exacta coincidencia de los importes y años, hay que pensar que se trata de la misma partida, es decir, la única referencia a este concepto en las leyes de presupuestos se refieren al CTBG y no hay reseña alguna sobre el coste de los diversos portales de transparencia que suponemos queda diluido en la asignación de “cobertura informática”.

Igual impacto económico ha tenido la LTBG en los órganos de las CCAA que asumen las funciones del CTBG en su ámbito territorial y la creación de los correspondientes portales de transparencia. Si bien, no se detalla cuál es su montante económico concreto, es obvio que la puesta en funcionamiento de todos ellos ha supuesto una determinada asignación de recursos humanos y económicos para hacerlos posible. Lo mismo sucede en el ámbito de la Administración Local –tanto municipal como provincial- respecto a los portales de transparencia.

## **7. Impacto en el cumplimiento/incumplimiento de lo dispuesto en la ley**

---

A pesar de haber entrado en vigor con carácter general la LTBG el 11 de diciembre de 2013<sup>18</sup> su grado de cumplimiento a día de hoy no es lo que cabría esperar. Su implantación, a la vista de los resultados que se indicarán, está resultando lenta si bien no es algo que puede atribuirse únicamente a ésta materia. Igual lentitud y gradualidad en su implantación sufrió la legislación de protección de datos de carácter personal.

### **7.1. Cumplimiento en el sector público de la AGE**

Según el Estudio sobre la situación de la aplicación de la LTBG en las entidades que configuran el sector público en la AGE realizado por el CTBG, a fecha diciembre de 2015, la situación ponía de manifiesto datos como los siguientes, en lo relativo al análisis de los portales de transparencia y de los contenidos de publicidad activa publicada.

Como puede comprobarse por la información contenida en los cuadros anteriores, si bien referida a diciembre de 2015, los resultados resultan claramente decepcionantes puesto que los porcentajes de entidades que no cumplen (con fondo verde) son elevadísimos, siendo muy pequeños, salvo alguna excepción concreta referida a algunos de los parámetros analizados, los porcentajes de entidades que cumplen la normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

No tenemos constancia de la existencia de un informe de esta naturaleza y entidad de fecha posterior por lo que no es posible comparar la situación de diciembre de 2015 con la actual y así poder constatar si se han producido o no avances en la implantación de la ley.

---

<sup>18</sup> La ley prevé una entrada en vigor escalonada en el tiempo, como se sabe, conforme a la Disposición Final 9ª de la ley. Así, el Título II entró en vigor el 11-12-13; el Título preliminar, el Título I y el Título III entraron en vigor el 10-12-14 y para las CCAA y entidades locales se establece un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la ley, es decir, que respecto a éstas el plazo concluyó en diciembre de 2015.

**RESULTADOS POR INDICADOR**

INDICADOR	% DE ENTIDADES QUE NO CUMPLEN	% DE ENTIDADES CON CUMPLIMIENTO PARCIAL	% DE ENTIDADES CON CUMPLIMIENTO TOTAL	Media 0-10	COMENTARIOS
Existencia de un Portal o sección específica de transparencia	51%	3%	47%	4,8	Sólo la mitad de las entidades analizadas disponen de un portal o sección web específica de transparencia
Existen textos introductorios que presentan con un "lenguaje accesible" los conceptos a los que hacen referencia los contenidos de publicidad activa	70%	8%	22%	2,6	Normalmente se publica la información sin incorporar textos introductorios que ayuden a contextualizarla o a entenderla mejor
Se acompaña la información contenida con gráficos o ilustraciones que permiten comprender y clarificar aquella información técnica o compleja en relación a los contenidos de publicación activa	76%	16%	8%	1,6	El uso de gráficos o ilustraciones es muy poco habitual
Se publican tablas que permiten tener una visión global de la información. En el caso de los contratos, convenios, encomiendas y ayudas y subvenciones, se publican tablas con la información	92%	4%	4%	0,6	El uso de tablas que permitan tener una visión global de la información es muy poco habitual
Actualización suficiente de la información (publicación de la información relativa al tercer trimestre de 2015 de contenidos como la relación de contratos, la información estadística sobre las vías de contratación y los informes de ejecución presupuestaria)	43%	33%	24%	4,0	En general, se publica información relativa al ejercicio 2015, pero el grado de actualización es mejorable
Publicación de información histórica en aspectos como presupuestos, cuentas anuales y relación de contratos formalizados	56%	22%	21%	3,2	No es habitual. En los casos en los que existe, suele referirse sobre todo a información económica, especialmente a las cuentas anuales

INDICADOR	% DE ENTIDADES QUE NO CUMPLEN	% DE ENTIDADES CON CUMPLIMIENTO PARCIAL	% DE ENTIDADES CON CUMPLIMIENTO TOTAL	Media 0-10	COMENTARIOS
Certificación de accesibilidad para personas con discapacidad	60%	1%	39%	3,9	En general, dicha certificación no se muestra
Cumplimiento de la protección de datos de carácter personal	4%	1%	96%	9,6	El cumplimiento de este principio es prácticamente total
Uso de formatos reutilizables	98%	0%	2%	0,2	El uso de formatos utilizables es residual. La mayoría de los documentos, incluso de los de carácter económico, está en formato PDF
Se ofrece información relativa a las funciones de la entidad	26%	18%	56%	6,5	Algo más de la mitad de las entidades hacen referencia específica a sus funciones. En otros casos, es posible encontrarlas indirectamente dentro de sus estatutos
Se publica la relación de la normativa relevante de aplicación a la entidad	26%	7%	67%	7,0	Se publica en aproximadamente 7 de cada 10 entidades, aunque en algunos casos convendría que se visualizará mejor
Se publica un organigrama actualizado de la entidad	30%	18%	52%	6,1	Se publica de forma mayoritaria, aunque no siempre se apoya en gráficos suficientemente explicativos
Se publica la identidad y el perfil y trayectoria profesional de las personas responsables de los diferentes órganos de la entidad	24%	44%	32%	5,4	En general, suele publicarse la identidad de la persona que ostenta la presidencia y/o la consejería delegada. Por el contrario, es poco habitual incluir la identidad del resto del equipo de gobierno. En pocos casos se incluyen los curriculum
Se publican los planes y programas de la entidad	84%	2%	14%	1,5	Su publicación es poco habitual

INDICADOR	% DE ENTIDADES QUE NO CUMPLEN	% DE ENTIDADES CON CUMPLIMIENTO PARCIAL	% DE ENTIDADES CON CUMPLIMIENTO TOTAL	Media 0-10	COMENTARIOS
Se publica la información sobre el estado de ejecución de los presupuestos	90%	1%	9%	0,9	9 de cada 10 entidades no ofrece esta información
Se publican las cuentas anuales de la entidad	40%	4%	56%	5,8	6 de cada 10 entidades publican dicha información, generalmente incluyendo información histórica
Se publican los informes de auditorías de cuentas y de fiscalización	63%	5%	33%	3,5	Se publican aproximadamente por 1 de cada 3 entidades. Normalmente, se publican las auditorías externas
Se publican las retribuciones percibidas por los altos cargos y máximos responsables de la entidad	64%	10%	26%	3,1	Mayoritariamente, no se publican
Se publican las indemnizaciones percibidas con ocasión del abandono del cargo	92%	2%	6%	0,7	Mayoritariamente, no se publican. Es de imaginar que en muchos casos no existen dichas indemnizaciones, pero debería indicarse expresamente su no existencia
Se publican las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad	90%	3%	7%	0,8	Mayoritariamente, no se publican
Se publica información sobre el grado de cumplimiento y calidad de los servicios prestados por la entidad	94%	1%	5%	0,5	Su publicación es residual
Posibilidad de ejercer on-line el derecho de acceso a la información pública	72%	1%	27%	2,7	No se facilita suficientemente su ejercicio desde el sitio web o portal de transparencia de la entidad
Se ofrece información sobre la naturaleza y límites del derecho de acceso a la información pública	76%	4%	19%	2,1	Sólo se ofrece en 1 de cada 5 entidades
Se ofrece información sobre cómo ejercer el derecho de acceso a la información pública por el canal presencial	68%	19%	13%	2,2	Esta información se ofrece de forma poco habitual

## 7.2. Cumplimiento de la legislación de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en las CCAA

Como ya se indicó al inicio de la presente contribución, la misma se centra en el cumplimiento de la ley en el ámbito de las Administraciones Públicas estatales dado que entrar en el análisis de todas y cada una de las restantes administraciones (institucional, autonómica y local, y universidades públicas, etc.) excedería con mucho el alcance y contenido de una comunicación. Sin embargo, vamos a incluir algunos pequeños datos relativos a las CCAA en cuanto a su cumplimiento siquiera sea someramente, mediante la inclusión del índice de transparencia de 2016 que al efecto publica Transparencia Internacional<sup>19</sup>. Dichos datos son los siguientes.

### Índice de transparencia de las Comunidades Autónomas 2016

Valoración global

(Media general: 94,0)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	PUNTUACIÓN
	(Entre 1 y 100)
1 País Vasco	100
2 Baleares	98,1
3 Cataluña	98,1
4 Madrid	98,1
5 La Rioja	97,5
6 Región de Murcia	96,9
7 Andalucía	96,3
8 Canarias	95,0
9 Cantabria	95,0
10 Castilla y León	94,4
11 Valencia	94,4
12 Asturias	93,8
13 Galicia	91,9
14 Castilla-La Mancha	90,6
15 Aragón	88,8
16 Extremadura	88,1
17 Navarra	81,9

Conforme a dichos datos del índice global, el grado de cumplimiento en las CCAA<sup>20</sup> sería muy satisfactorio dado que los porcentajes de cumplimiento se mueven en un intervalo de entre el 100% en el caso del País Vasco y el 81,9% de Navarra, siendo la media general del 94% de cumplimiento.

<sup>19</sup> Información incluida en el Ranking de Transparencia Global publicado por Transparencia Internacional [Fecha de consulta 13/09/17] <http://transparencia.org.es/incau-2016/>

<sup>20</sup> Obsérvese que dicho índice global no incluye a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Si, por el contrario, nos centramos en aspectos concretos de la transparencia, en éste caso en la transparencia activa y en la información sobre la Comunidad Autónoma referido a 2016, los datos varían. Las variaciones no se producen respecto a los datos medios generales de cumplimiento que vienen a ser prácticamente iguales (94% y 94,9%) sino en el intervalo en que se mueven las CCAA. En éste caso la horquilla va desde el 100% de cumplimiento en el caso de Baleares y el 84'2% de Aragón. Como puede apreciarse en éste apartado la horquilla es ligeramente más pequeña puesto que va de 84'2 a 100 y no de 81'9 a 100. La otra modificación es que cambia el grado de cumplimiento de las CCAA y por tanto su posición en el ranking. En la clasificación global la más cumplidora era el País Vasco y la menos Navarra y en éste último índice la más cumplidora es Baleares y la menos, Aragón.

En cuanto a otras áreas (página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, participación ciudadana; transparencia económico-financiera, transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y coste de los servicios; transparencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas y derecho al acceso a la información) las horquillas varían, ampliando su margen y moviéndose entre el 100% y el 70% de cumplimiento.

Resulta significativo constatar que cuanto más grande es una Comunidad Autónoma mayor en su grado de cumplimiento. Así, las grandes, entendiendo por tales las que tienen más de 5 millones de habitantes, cumplen en un 96,7%, mientras que las pequeñas, entendiendo por tales las de menos de 2 millones de habitantes, cumplen en un 92,5%<sup>21</sup>.

### **7.3. Cumplimiento de la legislación de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en la Administración Local**

Tal y como ya se ha hecho referencia, la LTBG estableció en su disposición final 9ª un lapso temporal distinto para las CCAA y las administraciones locales en cuanto a su entrada en vigor. Para ellas se otorgaba un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la ley, plazo que expiró el 11-12-2015.

En la Administración local el grado de cumplimiento resulta claramente dispar sin duda por la también dispar dimensión de las distintas administraciones locales y, por ende también, por los distintos recursos económicos y humanos de que disponen para el cumplimiento de la ley. Tan dispar que conforme al índice de transparencia de los Ayuntamientos de 2017 que publica Transparencia Internacional relativo a 2017<sup>22</sup> respecto a 110 municipios, la horquilla de cumplimiento va desde el 100% en varios Ayuntamientos (Alcobendas, Alicante, Barakaldo, Barcelona, Bilbao, etc.) al 40,6% del Ayuntamiento de Almería. Aquí, como puede apreciarse, el intervalo es mucho más amplio que el constatado en el caso de las CCAA.

No es lo mismo un municipio de 100 habitantes que una ciudad con varios millones de vecinos. (En España el 95% de los municipios tienen menos de 20.000 habitantes). Tampoco es igual un pequeño municipio que una Diputación pues a menor tamaño

---

21 Fuente: Transparencia Internacional. Segmentación de las CCAA por grupos de tamaño. [Fecha de consulta 13/09/17] <http://transparencia.org.es/incau-2016/>

22 Fuente: Transparencia internacional. Ranking de transparencia global 2017. [Fecha consulta 20-03-17] <http://transparencia.org.es/ita-2017/>

menor capacidad económica y de gestión. Esa misma relación entre mayor tamaño, mayor grado de cumplimiento ya se ha puesto de manifiesto como existente en el caso de las CCAA, si bien no siempre es así. Sirva de ejemplo que en el citado ranking de Transparencia Internacional<sup>23</sup> la localidad de Torrent (Valencia) tiene un 100% de cumplimiento frente a Toledo que tiene un cumplimiento de un 58,1% siendo así que Torrent cuenta con 80.762 habitantes y Toledo con 83.459<sup>24</sup>, es decir, una población muy similar y sin embargo un cumplimiento muy distinto. Es más, Toledo tiene casi 3.000 habitantes más que Torrent y casi la mitad de cumplimiento de la ley frente al 100% de Torrent. Seguramente, aunque es una mera hipótesis no verificada empíricamente, tal grado de discrepancia aún con población similar se deba a dos factores determinantes: grado de concienciación y sensibilización respecto a la transparencia administrativa, acceso a la información pública y buen gobierno y nivel de recursos asignados al cumplimiento de la ley.

## 8. Cumplimiento, incumplimiento y reclamaciones

---

La entrada en vigor de la LTBG supuso que los ciudadanos comenzaran a ejercitar los derechos que la ley les reconoce en cuanto a la obtención de información pública, es decir, la denominada información pasiva, que es aquella que los sujetos obligados han de suministrar a petición de las personas.

Los datos de dichas peticiones y, en su caso, reclamaciones contra su denegación, nos permiten establecer un marco de referencia sobre cómo están desarrollándose los acontecimientos en esta materia, los sujetos obligados a los que se les pide más información o sobre la que los ciudadanos tienen más interés y conocer el grado de cumplimentación y acceso ante las peticiones que hacen a las Administraciones Públicas, o sobre el número de solicitudes de acceso a la información pública entre otras informaciones. Los datos de que disponemos actualmente resultan en algunos casos sorprendentes en cuanto que se deniegan peticiones que conforme a la ley serían difícilmente denegables<sup>25</sup> pues se hace una interpretación, a mi modo de ver, extensiva de algunas de las limitaciones que establece la ley en su artículo 14<sup>26</sup>.

---

23 Citado up supra

24 Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Padrón Municipal a 1-1-16. [Fecha consulta: 13-09-17] <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2903> y <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2902>

25 Sirva como ejemplo la denegación por parte de Renfe Operadora de la petición de que le indiquen al peticionario el número de maquinistas existentes en cada categoría –cercañas, larga distancia, regionales y mercancías en AM y convencional- adscritos a cada una de las bases y cuántos trenes mueve al día cada base, escudándose para denegar el acceso en que “Renfe desarrolla una actividad en su entorno liberalizado y que facilitar esa información dañaría sus intereses económicos y comerciales que pondría a disposición de los competidores una información sensible que colocaría a Renfe Mercancías en situación de desventaja que le impediría competir en igualdad de condiciones”. Y todo ello al amparo del art. 14.1.h) de la ley de transparencia (Nº Expte.001-010550. M. De Fomento). [Fecha consulta 19/09/17] [http://www.fomento.gob.es/RESOLUCIONESDENEGATORIAS/001-010550\\_resolucion\\_concesion\\_parcial\\_art.14.1.h.pdf](http://www.fomento.gob.es/RESOLUCIONESDENEGATORIAS/001-010550_resolucion_concesion_parcial_art.14.1.h.pdf)

26 No se puede saber tampoco, por lo visto, cuál es la puntualidad de los trenes de Renfe, a pesar de que se trata de una empresa pública, retrasos de los trenes o cuantos pasajeros solicitaron la devolución de todo o parte del billete porque según Renfe, postura corroborada por el CTBG, “si esa información fuese negativa se estaría creando una percepción en el público que afectaría de manera significativa a los intereses económicos y comerciales de la operadora del servicio de ferrocarril”. Dicha denegación se

La progresión sobre el número de peticiones de acceso es la siguiente: en diciembre de 2014 el portal de transparencia recibió 608 solicitudes de acceso. En agosto de 2017, el número se elevaba –acumulado– a 10.129 peticiones<sup>27</sup>. A 31 de agosto de 2017, de las solicitudes presentadas se había concedido el acceso a un 67,5% (6.557); se han inadmitido el 23,78% (2.313); se han denegado el 3,18% (309) y han terminado por desistimiento u otras formas de terminación el 5,62% (547). Del total de expedientes referido, el 3,67% estaban en tramitación (372) y el 0,31% en silencio administrativo (31).

En cuanto a la información que facilita el CTBG a fecha 30 de junio del 2017 podemos encontrarnos con la siguiente realidad:

El Consejo a la citada fecha había recibido 1.941 reclamaciones de las cuales se habían estimado un 56%; se habían desestimado un 42% y archivadas o suspendidas un 2%. Llama la atención, desde una perspectiva de transparencia, el acceso a la información pública y un gobierno abierto el elevado porcentajes de desestimaciones -42%- que casi es la mitad pues salvo que las peticiones versen sobre cuestiones de las que la propia ley limita estrictamente el acceso, no parecen tener justificación por lo elevado de su número. O si se prefiere, por lo elevado de su porcentaje sobre el total de las presentadas. O bien los ciudadanos se dedican a preguntar sobre lo que no pueden preguntar o bien se está haciendo un uso extensivo de las limitaciones establecidas en la ley.

Incumplimientos se producen también en lo relativo a la publicidad activa en determinados ámbitos, según los datos recogidos por diversas instituciones, ya que no se publica la información que ha de publicarse o ésta se publica de modo deficiente e incompleta<sup>28</sup>.

## 9. Impacto en la jurisdicción contencioso-administrativa

---

La LTBG declara directamente recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones denegatorias de acceso a la información pública ex art. 20.5, tanto las expresas como las presuntas, si bien admite que con carácter potestativo<sup>29</sup> se pueda presentar la correspondiente reclamación ante el Consejo de Transparencia y buen Gobierno. Las resoluciones que al respecto dicte éste órgano son recurribles ante la citada jurisdicción por agotarse aquí la vía administrativa.

---

ampara en el art. 14.1.h) de la ley de transparencia. (Nº de Expte. 001-005836. Ministerio de Fomento. [Fecha de consulta: 19/09/17] [http://www.fomento.gob.es/resolucionesdenegatorias/001-005836\\_resolucion\\_concesion\\_parcial\\_art.14.1\\_h.pdf](http://www.fomento.gob.es/resolucionesdenegatorias/001-005836_resolucion_concesion_parcial_art.14.1_h.pdf)

27 Fuente: Portal de transparencia. Datos de derecho de acceso a la información pública. [Fecha consulta 19/09/17] [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/Datos-derecho-de-acceso.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/Datos-derecho-de-acceso.html)

28 En este sentido véanse los informes sobre las webs de transparencia municipales y de otros órdenes en las que no aparece cierto tipo de información que conforme a la ley ha de publicarse.

29 Salvo las dictadas por ciertos órganos del Estado contra las que no cabe recurrir potestativamente ante el Consejo de Transparencia y Buen gobierno y abren directamente la vía a la jurisdicción conforme al art. 23.2 de la LTBG.

Por tanto, la LTBG tiene un impacto en la jurisdicción contencioso-administrativa en cuanto ésta verá incrementada su carga de trabajo con los recursos relativos a las denegaciones de acceso a la información y deberá ser ella quien, en última instancia, resuelva las controversias suscitadas en cuanto a la interpretación y aplicación de la ley.

Hay que señalar un impacto inicialmente no previsto y es el hecho de que en ocasiones se ha dado un conflicto de intereses. En efecto, el CTBG tiene firmado con la Abogacía del Estado, desde enero de 2015, un Convenio de colaboración con los Servicios Jurídicos del Estado en virtud del cual éste asume el asesoramiento y la defensa en juicio del CTBG, entre otros asuntos cuando se formulan recursos judiciales contra las resoluciones de éste<sup>30</sup>. Sin embargo, en determinados supuestos en los que la otra parte es un organismo o entidad pública<sup>31</sup> y es defendida también por los Servicios Jurídicos del Estado se produce un evidente conflicto de intereses en cuanto que dicha Abogacía del Estado ha de defender, en un mismo pleito, a ambas partes contrapuestas.

Hasta 28 de junio de 2017 se han interpuesto 49 recursos contencioso-administrativos contra resoluciones del CTBG, lo cual representa poco más del 2% de las resoluciones dictadas por el mismo lo que lógicamente, en mayor o menor medida, impacta sobre dicha jurisdicción.

---

30 Fuente: Memoria Anual 2015 del CTBG Pág. 134. [Fecha de consulta: 19/09/17]. [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/plan\\_memoria/memorias.html](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/plan_memoria/memorias.html)

31 En realidad en la mayoría de los casos se trata de entidades de este tipo dada la naturaleza de los sujetos obligados por la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno conforme al art. 2 de la misma, siendo numéricamente menos representativos los obligados privados recogidos en el art. 3 en los que no se dará el citado conflicto de intereses. De hecho en 2015, el conflicto surgió en 4 de los 5 recursos contencioso-administrativos interpuestos.



# EL RÉGIMEN SANCIONADOR DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA AUTONÓMICAS: BREVE COMPARATIVA CON EL RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE DATOS

Manuel Palomares Herrera  
*Universidad de Jaén*

## RESUMEN:

Exposición, comentario y reflexión de las normas sancionadoras de conductas que contravengan lo dispuesto en materia de transparencia y buen gobierno. Se comienza con la norma estatal para ir avanzando por las autonómicas que disponen de legislación al respecto. Finalmente se acaba comparando la forma en que se penaliza en la Ley de Protección de Datos y en la Ley de Transparencia por los paralelismos y relaciones de contenido que significan.

## PALABRAS CLAVE:

Sanciones administrativas. Transparencia. Derecho de acceso. Información pública.

## 1. Introducción

---

El elemento disuasorio en relación al cumplimiento de una norma es una cuestión importante para que no sean las leyes, de transparencia en este caso, una mera declaración de principios a cumplir por hombres buenos y honrados ciudadanos. Quizás sea un sistema sancionador férreo uno de los elementos más disuasorios que parapeten a la corrupción y sean garantía de cumplimiento de los preceptos que los ocupan, en este caso de transparencia.

En términos generales, este tipo de desarrollo sancionador en todos los cuerpos posee un esquema común. Comienza con el ámbito subjetivo de las normas que seguirán, continúa con la exposición de infracciones disciplinarias (muy graves, graves y leves) y las sanciones aparejadas a las anteriores con la misma categoría. Finalmente suelen concurrir las pautas del procedimiento, las personas u órganos que han de poseer la potestad sancionadora y en algunos casos el régimen de publicidad de las sanciones e infracciones. Suelen tomarse también como referencias textos anteriores de Comunidades Autónomas (CCAA) afines o que sean bien consideradas por el legislador autonómico además de la referencia del propio texto estatal, la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), por lo que hay poca variedad con algunas excepciones en la conformación de la sección sancionadora de estas leyes.

Alojado en el título II de la LTBG *“Del Buen Gobierno”* se encuentra lo que a infracciones y sanciones se refiere (arts. 27 a 32 LTBG). En el art. 28 LTBG se disponen como infracciones muy graves todas aquellas que en calidad de culpable un sujeto cometa en materia de gestión económica y presupuestaria<sup>1</sup>. Es cierto que la ley estatal expone infracciones relacionadas más con conductas que contravengan a lo que se entiende como buen gobierno en contra de las infracciones que lo que dispone el legislador autonómico el cual recoge infracciones en materia de transparencia y acceso a la información exclusivamente.

La LTBG dispone como muy graves conductas de mal gobierno pero también algunas que a juicio de uno, parecen más propios de legislaciones administrativas, sindicales o penales que de transparencia<sup>2</sup>. Finalmente el art. 32 LTBG plantea unos plazos de prescripción de las sanciones y también de las infracciones *“de cinco años para las infracciones muy graves, tres años para las graves y un año para las leves”*.

---

1 En relación a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en lo que se refiere a rendir cuentas, ejecutar medidas, no justificar ciertos actos....

2 Como es el caso del 29 .i), j) o k) LTBG por citar algunos *“La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales...La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga...El acoso laboral”*.

## 2. Las sanciones en la legislación autonómica

---

Por comenzar con la que puede ser un modelo muy común, moderno y adaptado de legislación autonómica comenzaremos con la reciente Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria, cuyo proyecto de Ley de Transparencia de la Actividad Pública ya dibujaba las líneas sancionadoras aproximadas a las que se terminaron por aprobar.

En su Título IV, con diez normas (arts. 42 a 52) dispone, en función de la gravedad, sanciones económicas que oscilarían entre 150 euros (infracciones leves) y 12.000 euros (muy graves), y medidas disciplinarias, como el cese de un alto cargo que incumpla la ley.

En relación con el procedimiento sancionador, tienen obligación de cumplir la norma cántabra de transparencia no sólo la administración y sus entes, sino también los prestadores de servicios públicos y personas que ejerzan potestades administrativas. De igual modo, están sometidos al cumplimiento de la ley los adjudicatarios de contratos del sector público, los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales, además de asociaciones y fundaciones privadas que se financien con fondos públicos, a partir de determinadas cuantías.

Por tipos, las sanciones pueden ser disciplinarias, siendo la máxima de ellas el cese de un alto cargo, o de carácter económico, donde varían en función de los objetivos incumplidos. Así, las infracciones leves (incumplir publicaciones previstas o no resolver en plazo...) serán multadas con hasta 600 euros, las graves (reiterar los citados incumplimientos o proporcionar información errónea de forma voluntaria...) de 601 a 6.000 euros y las muy graves (reincidencia de las infracciones graves) de 6.001 a 12.000 euros.

En segundo lugar, la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública canaria, estipula que la potestad sancionadora reside en el Gobierno (art .71). Ofrece el Título V (del art. 66 a 72) a las medidas disuasorias, siendo el precepto 67.1 el que reza que las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que realicen las acciones u omisiones tipificadas en dicho cuerpo serán advertidas con sanciones que comprenderán entre 200 y 300.000 euros. La única sanción muy grave remanece de la infracción consistente en desatender “más de tres veces, en un periodo de dos años, el requerimiento expreso del comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública”.

Por su parte, el Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público de Euskadi dedica el Título III, Capítulo IV al régimen sancionador en sus preceptos 47 a 55. El texto vascongado diferencia si las acciones reprimidas son disciplinarias, infracciones de las personas obligadas al suministro de información. En esta previsión, las sanciones económicas estipuladas oscilan entre los 200 y los 400.000 euros y hasta el reintegro de la subvención concedida cualquiera fuere la cuantía.

En Andalucía, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, Título V (arts. 50 a 58) señala que es muy grave la infracción consistente en el

“incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas...cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía...La denegación arbitraria del derecho de

acceso a la información pública...El incumplimiento de las resoluciones dictadas en materia de acceso por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en las reclamaciones que se le hayan presentado”.

Además su potestad sancionadora se comparte entre la Administración, la Consejería de la Junta de Andalucía e incluso la entidad local correspondiente las cuales pueden también imponer multas como sanción de hasta 400.000 euros.

La Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha le ofreció un título completo al asunto sancionador, el cuarto (art. 48 a 57), y esquematizó las sanciones por capítulos, lo cual le dota de una importancia compacta especial dentro del conjunto (Capítulo I: Infracciones, Capítulo 2: Responsabilidad,... 5: Procedimiento, órganos competentes y prescripción). Es unos textos de los más extensos y puntillosos en la planta autonómica pero también de los más debatidos, trabajados y refrendados. Tiene la novedad y peculiaridad de advertir protección a la opinión pública por medio de la redacción que dice:

“Dar información parcial u omitir o manipular información relevante, con el propósito de influir en la formación de la opinión ciudadana”.

Posee multas débiles de hasta 12.000 euros y referencia al Tribunal de Cuentas como alguna legislación autonómica más. Destaca la referencia a la prescripción, una de las pocas leyes autonómicas que lo contempla remitiendo directamente a art. 32 LTBG.

De la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, que posee una decena de preceptos en el Título III de “*Régimen Sancionador*”, puede decirse que es la regulación más ordenada y sencilla, con definiciones breves pero tajantes y bien relacionadas con sus sanciones. El resto sigue el mismo esquema de redacción que todas.

La balear Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno se caracteriza por ser la única recopilación de normas de tantas categorías (transparencia, buen gobierno, acceso, buena administración...) y que no hace mención alguna a medidas disuasorias de carácter sancionador. Se reduce meramente a señalar en la Disposición final segunda Modificaciones de la Ley 2/1996, de 19 de noviembre, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la comunidad autónoma de las Illes Balears a modificar su precepto 15º.

Una ley muy positivamente criticada, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, posee el régimen sancionador como capítulo dentro del título del sistema de garantías. Tiene hasta 12 infracciones muy graves, la lista más extensa y detallada para las peores conductas en la materia. La incoación del procedimiento puede ser a instancia del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y también del director de la Oficina Antifraude de Cataluña. Destaca el cambio de la temporalidad de plazos de prescripción respecto a la estatal, 5 para muy graves 3 para graves y uno para leves por 3 años, 2 y un año, es decir, prescripción más reducida o menos estricta.

Si nos referimos a los anteproyectos autonómicos que menos mención realizaron al respecto del estudio que nos ocupa hemos de poner el dedo en el Anteproyecto de Ley de transparencia del Principado de Asturias que solo poseía el art. 19.2:

“... adoptará acuerdos en los que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones

disciplinarias que procedan. El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa tendrá la consideración de infracción grave...”.

Dicho lo cual, cuatro años después, se acaba de ejecutar la aprobación parlamentaria definitiva de la norma el día 14 de septiembre de 2018, la Ley de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias. Esta establece ya un acotado y ambicioso régimen de sanciones, con multas de hasta 10.000 euros o la inhabilitación de altos cargos que tengan prácticas incorrectas. Destaca la novedosa regulación de la actividad de los grupos de interés, los llamados lobbies, en su relación con la administración pública, y que se haga enfocado desde esta ley.

Otra disposición es la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura que no dedica ni un solo precepto al respecto, únicamente la Disposición adicional quinta que dice:

“...El régimen de responsabilidades en el ámbito de la transparencia en la actividad administrativa y en el buen gobierno para la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura... se complementará mediante la correspondiente normativa básica estatal en la materia y el Estatuto de Cargos Públicos del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que regulará, entre otros, el régimen de infracciones y sanciones sobre las materias en las que la comunidad tenga competencias plenas y, en todo caso, los órganos competentes y el procedimiento sancionador”.

De la norma castellano-leonesa 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana llama la atención el art. 3.2 que cataloga el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa a las que se refiere el apartado anterior como infracción grave y no muy grave como en el resto. Además, se reparten las competencias de una manera muy eficiente a la vez que novedosa: entre la Junta de Castilla y León en las infracciones muy graves el titular de la consejería o del máximo órgano de dirección del organismo autónomo en cuyo poder obren los documentos en las infracciones graves y finalmente al titular de la secretaría general o dirección general de la consejería, o al titular de la dirección general del organismo autónomo en cuyo poder obren los documentos en las infracciones leves.

Concluyendo, señalar dos leyes homogéneas y bien redactadas, la 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia y la Ley 12/2014, de 16 de diciembre de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia. De la primera destaca como infracción el daño manifiesto a la Administración autonómica y mantiene el mismo régimen de prescripciones que la LTBG a la que se remite lealmente varias veces en materia de sanciones por infracciones presupuestarias. La segunda es un texto muy ergonómico y en la línea de lo común, diferencia entre faltas disciplinarias e infracciones bien de las personas encargadas o de entidades. En suma sucinta pueden destacarse como manifiestamente mejorables, incompletos y poco disuasorios los regímenes sancionadores autonómicos el de Castilla la Mancha, Valencia, Extremadura y Asturias y como modelos completos, avanzados y homogéneos el andaluz, el vasco y el catalán.

### 3. Comparativa de las sanciones de la LOPD y de la LTBG

---

En una comparativa con el régimen sancionador estipulado en la Ley 15/1999 de 13 de septiembre sobre protección de datos de carácter personal (LOPD), entraremos a valorar dos de las últimas novedades en el plano de la transparencia que resultan de interés en Derecho. El primer lugar, destaca una diferencia notable también entre legislaciones sobre el régimen sancionador a aquellos que incumplan lo que respecta a la protección de datos se encuentra en el Título VII de la LOPD en virtud del cual se establecen las “Sanciones e Infracciones” (arts. 43 y 49 LOPD). En este cuerpo encontramos sanciones económicas que oscilan entre de la multa de 900 a 40.000 euros de las leves (art. 45.1 LOPD) hasta los 300.001 a 600.000 euros las graves (45.3 LOPD). Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves al año (47.1 LOPD).

Por contraparte, alojado en el Título II de la LTBG “Del Buen Gobierno” encontramos lo que a infracciones y sanciones en transparencia se refiere (arts. 27 a 32 LTBG). En el art. 28 LTBG se disponen como infracciones muy graves todas aquellas que en calidad de culpable un sujeto cometa en materia de gestión económica. Es cierto que la ley estatal expone infracciones relacionadas más con conductas que contravengan a lo que se entiende como buen gobierno en contra de las infracciones que lo que dispone el legislador autonómico el cual recoge infracciones en materia de transparencia y acceso a la información exclusivamente. El art. 32 LTBG por su parte plantea unos plazos de prescripción de las sanciones e infracciones “de cinco años para las infracciones muy graves, tres años para las graves y un año para las leves”.

En definitiva, parece ser más disuasorio y duro el régimen sancionador de la LOPD en términos de sanciones pecuniarias (600.000 sobre los 400.000 euros de la LTBG) que aunque dedica menos articulado establece aunque en términos de prescripción son mismos plazos. Es acertado que la propia LOPD, con una redacción mejor, contenga de forma completa ciertos extremos sobre sanciones pues como veíamos en otro apartado analítico de la tesis, la LTBG no posee sanciones pecuniarias sino que ofrece al legislador autonómico la facultad de establecer estas cuestiones aunque este tema será tratado en el reglamento que desarrolle dicha ley que ahora mismo se encuentra en fase de anteproyecto.

### 4. Notas finales

---

Existe una gran heterogeneidad en el sistema sancionador autonómico si hablamos de la forma de abordar su redacción, la cuantía de las multas, la clasificación de las mismas, la consideración de su gravedad o su procedimiento de aplicación. Las hay más amplias, más breves, laxas o duras, etc.

El hecho del retraso en la LTBG y de su aún no aprobado reglamento de desarrollo supone un perjuicio importante dado que siempre es una orientación o marco para el legislador autonómico una norma estatal. Esta poca sincronización es sin duda la causa de la heterogeneidad en este escenario que no desemboca más que en la desigualdad producida cuando una misma conducta puede recibir distintas consecuencias dependiendo del territorio en el que se haya producido.

Quizás habría sido aconsejable marcar unos estándares, unas horquillas previas o parámetros o unas recomendaciones desde el Consejo de la Transparencia que hubiesen hecho un sistema más homogéneo, sin perjudicar ni condicionar la iniciativa legislativa.

Finalmente, señalar que esta heterogeneidad, que no es una riqueza sino, una cuestión manifiestamente negativa y confusa para el administrado, no habría existido de haber desarrollado la LTBG como una Ley Orgánica dimanante del art. 18, 20 o 9 de la Constitución Española y no del 105 CE, que también. Muchos autores se abren cada vez más a esta tendencia atendiendo a la naturaleza jurídica del derecho al derecho comparado. Esto habría dotado de muchos beneficios a la transparencia de Estado, al derecho a saber y a informarse y a participar en la cosa pública, pero también habría dado más poder a los organismos que la regulan como el Consejo y habría hecho un sistema sancionador más compacto y eficaz como el que posee la protección de datos.

## FUENTES

CAMPOS ACUÑA, C. (2014). "Las entidades locales ante la necesidad de transparencia. Una primera aproximación a la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno", *CEMCI*, núm. 23.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2014). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 10/2013, de 9 de diciembre*, Cizur Menor: Aranzadi.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2002). "Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXV, núm. 105.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2013). "El acceso a la información en el Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013, pp. 233-298.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (1997). *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid: Marcial Pons.

LIZCANO ÁLVAREZ, J. (2014). "Consideraciones para una puesta en marcha eficaz en la Ley de Transparencia", *El Imparcial*, 23 de enero de 2014.

MESEGUER YEBRA, J. (2013). *La transparencia en las Administraciones Públicas. El procedimiento de acceso a la información pública*, Barcelona: Bosch.

PIÑAR MAÑAS, J. (2009). *Transparencia y protección de datos: Las claves de un equilibrio necesario*, *El gobierno local*, Madrid: Iustel.

RUIZ-TAPIADOR, J. (2015). "Análisis del proyecto de desarrollo de la Ley de Transparencia en Ética de la Función Pública y Transparencia", *Cuadernos Críticos del Derecho*, núm. 2, pp. 283-300.

VILLORIA MENDIETA, M. (2010). "Algunas reflexiones sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno", *Boletín de la Función Pública INAP*, núm. 9.

# EL BACK-OFFICE DE LA TRANSPARENCIA: SU PUESTA EN MARCHA EN CATALUÑA

Montserrat García Alsina  
Agustí Canals  
Josep Cobarsí Morales  
José A. Martínez-González  
Eva Ortoll  
*Universitat Oberta de Catalunya*

Lluís Cermeno i Martorell  
Jaume Sardà Font  
Daniel Santanach Casals  
*Generalitat de Catalunya*

## RESUMEN:

La implantación de la Ley de Transparencia en las administraciones públicas se ha estudiado desde la orientación al ciudadano. Escasean los estudios que evalúan los procesos y procedimientos que aseguren la publicación y el derecho de acceso a la información en términos de calidad. Por lo tanto, esta contribución expone los resultados de un proyecto que investiga cómo las administraciones públicas en Cataluña han implantado la Ley de Transparencia. Concretamente se expone qué procesos, procedimientos se desarrollan, cómo se mide la eficacia y la eficiencia de las acciones alineadas con la Ley de Transparencia y si hay margen de mejora. La metodología empleada ha sido mixta con orientación cualitativa, puesto que el estudio es exploratorio. Los datos se han recogido en tres fases: análisis de documentos, entrevistas presenciales con un guión semi-estructurado, y encuestas, hechas en línea, con cuestionario compuesto por preguntas mayoritariamente cerradas. Los resultados indican uso de procedimientos específicos para implantar la ley aunque, mayoritariamente son poco formalizados. Se precisa más despliegue reglamentario, guías específicas y formación para orientar la implantación. En cuanto a la estructura organizativa, ha habido poca reestructuración, siendo pocos los ayuntamientos que han creado un equipo específico. La Administración de la Generalitat sí que ha creado estructuras organizativas y algunos procedimientos. En general, la implantación se está haciendo progresivamente, por fases, de acuerdo a prioridades establecidas. En cuanto a los indicadores, los ayuntamientos preferentemente se basan en los diseñados por otros organismos independientes. Los indicadores existentes hasta ahora están orientados a la publicación en el Portal. Se detecta la necesidad de indicadores que evalúen tareas internas de la publicación eficaz de la información y la calidad de la información publicada.

## PALABRAS CLAVE:

Transparencia. Gobierno abierto. Reutilización. Datos abiertos. Gestión documental. Gestión de la información.

## 1. Introducción

---

Leyes de transparencia o de acceso a la información se han venido implantando en los últimos años en distintos países democráticos (Rujier y Meijer, 2016; Sandoval-Almazan y Gil-García, 2016; Sandoval-Almazan, 2015; Banisar, 2006). Son instrumentos de los gobiernos para rendir cuentas de su gestión, en un contexto de transparencia informativa. Los instrumentos al alcance de la ciudadanía para acceder a la información son los denominados portales de transparencia, donde las administraciones públicas publican la información que indica la ley. Los estudios se han centrado en estos portales y en la publicidad activa de la información objeto de la transparencia, fijándose en temas como la arquitectura y la usabilidad de los portales, la facilidad en localizar la información, y en el grado de cumplimiento de la ley en cuanto a tipo de información publicada (Máchová y Lněnička, 2017; Kubler et al., 2016; Vetrò et al., 2016; Matheus y Janssen, 2013). Escasean los estudios sobre cómo las administraciones públicas se han organizado para cumplir con la ley, para publicar información con garantías de calidad.

En Cataluña, desde enero de 2015 las administraciones públicas catalanas han empezado el proceso de implantación de la Ley de Transparencia (Cataluña, 2014). La ley se está implantando en un contexto integrado por cuatro aspectos: 1) restricción presupuestaria (España, 2013a; 2012), por lo que se debían excluir o priorizar acciones; 2) implantación de la administración electrónica influida muy especialmente por la ley 39/2015 y 40/2015 (España, 2015a; 2015b) que aumenta la carga de trabajo habitual de las administraciones públicas; 3) ambiente de sensibilización contra la corrupción y necesidad política de demostrar o aparentar transparencia (Villoria, 2014); y 4) indicadores internacionales para medir el grado de transparencia de los gobiernos y las administraciones públicas (Transparency International España, 2017; Ma y Zheng, 2016). Estos cuatro aspectos han podido influir en el diseño de actividades vinculadas a la implantación y su priorización, cómo por ejemplo, la activación de portales y la selección de los documentos y la información que en ellos se publicaba, como parte de la publicidad activa.

Por otra parte, la ley de transparencia catalana indica una serie de elementos que las administraciones deben llevar a cabo para garantizar la publicidad activa, el acceso a la información de los ciudadanos, y la participación activa en la toma de decisiones (gobierno abierto). Estos elementos constituyen las tareas y las infraestructuras que dan soporte a la implantación de la transparencia, lo que se podría denominar el back-office. Estos elementos son:

- Implantación de un sistema de gestión de documentos públicos como pieza clave para garantizar la transparencia de la información pública (Art. 5.2).
- Construcción de un sistema de gestión de documentos, información y datos, integrado que permita la interoperabilidad y la localización de cualquier documento o información (Art. 19.3).
- Procesos de publicidad activa y bajo demanda.
- Enmascaramiento de datos.
- Formatos abiertos y reutilización.

- Adaptaciones organizativas y de funcionamiento que comportan transformaciones culturales, organizativas y procesales trascendentes (disposición adicional segunda).

Teniendo en cuenta este contexto, en esta contribución presentamos el proyecto de investigación que hemos efectuado, para conocer cómo, desde el punto de vista operativo, las administraciones públicas catalanas han implantado la ley de transparencia.

El objetivo de la investigación es conocer las prácticas, los procesos y procedimientos que las administraciones públicas catalanas están llevando a cabo, para satisfacer el derecho de acceso a la información, ya sea mediante la publicidad activa o demanda específica de la ciudadanía. Los objetivos específicos son:

- Conocer los sistemas de gestión de documentos.
- Reseñar las prácticas y procesos diseñados para implantar la ley de transparencia.
- Recoger los indicadores de calidad de los datos que las administraciones están utilizando.
- Describir la relación existente con el sector infomediario o de reutilización de la información.
- Identificar buenas prácticas internacionales.

Hemos dirigido estos objetivos mediante las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cómo se está implantando la ley de transparencia en el sector público?
- ¿Cómo se está midiendo la eficiencia y la eficacia de las acciones definidas para implantar la ley?
- ¿Hay margen de mejora?

El resto de este capítulo se estructura en cinco apartados. En primer lugar presentamos la revisión de la literatura. A continuación, exponemos la metodología seguida para la recogida y análisis de datos empíricos. En tercer lugar, describimos los resultados. Por último, planteamos la discusión y nuestras conclusiones. Cierra el capítulo un apartado de referencias.

## **2. Revisión de la literatura**

---

La implantación de la legislación sobre transparencia y gobierno abierto dispone de diferentes modelos según los países (Ruijter y Meijer, 2016; Sandoval-Almazan y Gil-García, 2016; Sandoval-Almazán, 2015). Independientemente del modelo, la implantación requiere de un actor responsable del liderazgo que promueva y acompañe el proceso (Ferrada Carrasco, 2016). Este actor tiene diversidad de atribuciones, entre las cuales destacamos: la difusión, la capacitación, evaluación, fiscalización, resolución de controversias, e incluso la aplicación de sanciones.

La implantación y la ejecución de la transparencia, además, requiere definir procesos y procedimientos para poner en marcha la maquinaria que facilita la publicación de información, mantenimiento de los canales habilitados para publicar información, dar

respuesta a las peticiones recibidas por parte de la ciudadanía para ejercer su derecho de acceso a la información, y facilitar la participación ciudadana (Abu-Shanab, 2015).

Por último, la transparencia, el rendimiento de cuentas, el gobierno abierto y la modernización de la Administración, requieren de mecanismos para efectuar un seguimiento de su despliegue y funcionamiento, a fin de evaluar la eficiencia con que se está llevando a cabo. Para ello, es preciso que las administraciones dispongan de un marco de indicadores de evaluación y mejora continua (Ma y Zheng, 2016).

Teniendo en cuenta este marco, en este apartado exponemos: a) los antecedentes en temas de procesos, herramientas, instrucciones y guías de implantación específicas para el despliegue de la Ley de Transparencia; b) los marcos de indicadores de evaluación de la transparencia; y por último, c) algunas prácticas internacionales.

## **2.1. Procesos, herramientas, instrucciones y guías de implantación**

La ley de transparencia catalana (Cataluña, 2014) en su disposición adicional segunda indica que los sujetos a los que obliga la ley deben efectuar adaptaciones organizativas y de funcionamiento, que comporten transformaciones culturales, organizativas y procedimentales trascendentes. Esto conlleva cumplir con obligaciones específicas, además de vencer inercias y resistencias, y cambiar la manera de relacionarse con el ciudadano. Actividades específicas son: por ejemplo, organizar el archivo para facilitar la localización y el acceso a la información, generar documentos e información en formatos interoperables y permanentemente actualizados, aplicar parámetros de calidad de la información, emplear un formato estructurado, publicar cartas de servicios con estándares de calidad, o articular procesos participativos, entre otros (Síndic de Greuges, 2016; Villoria, 2014).

Por otro lado, la complejidad de implantación de la Ley y el coste inherente, requiere identificar las actuaciones necesarias, y planificar su ejecución según los recursos de cada organización. Además, todo esto se debe hacer teniendo en cuenta el contexto de restricción del gasto público (Síndic de Greuges, 2017).

Otro aspecto a tener en cuenta para implantar la transparencia y el gobierno abierto, es que los actores implicados tengan pautas para implementar la legislación (Sandoval-Almazan y Gil-García, 2016) y, sobre todo, que reciban formación en temas específicos de la transparencia indicados en la legislación, como por ejemplo: gestión de la información y documentos, fomento de la participación, comunicación, tratamiento de datos abiertos, reutilización de la información, entre otros ámbitos. Un estudio promovido por la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA) identifica los siguientes temas de aprendizaje y desarrollo: difusión del derecho de acceso a la información pública, capacitación de los funcionarios públicos, sistematización de criterios jurisprudenciales por conflictos de acceso a la información, generación de modelos de gestión de archivos y la adopción de instrumentos de evaluación que muestren adelantos y retrocesos de implementación (Martínez, 2012). Por lo tanto, se desprende que los organismos que lideran la implantación de la transparencia deben crear reglamentos para desplegar la Ley, instrucciones y guías que orienten a los responsables de los organismos sujetos a la ley de transparencia, a fin de definir las acciones necesarias para efectuar el despliegue de la legislación.

En Cataluña, teniendo en cuenta los contenidos de la Ley 19/2014 (Cataluña, 2014), los aspectos específicos de la implantación donde los actores pueden necesitar ayuda son: a) aspectos de organización y funcionamiento, b) implantación de procesos vinculados

a aspectos de publicidad activa y derecho de acceso a la información, con las implicaciones de protección de datos personales que figuren en los documentos a publicitar, específicamente el enmascaramiento de datos; e implantación de aspectos relacionados con la publicación en formatos abiertos para la reutilización de la información (cap. IV) c) clasificación de la información, d) indización y creación de metadatos, d) implementación de herramientas tecnológicas por publicitar automáticamente en el portal, y facilitar el acceso rápido, fácil y comprensible a la información, y e) construir un sistema de gestión de documentos, información y datos integrado que permita la interoperabilidad y localización de cualquier documento o información (art. 19.3).

En este apartado presentamos una panorámica general de las guías existentes a nivel internacional y nacional., y exponemos las guías e instrucciones específicas de la ley de transparencia catalana.

### *2.1.1. Panorama general*

A nivel internacional la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA) ha desarrollado modelos de gestión, planes y programas de difusión y capacitación a fin de promover el principio de transparencia y acceso a la información.

Desde la publicación en España de la ley de transparencia nacional (España, 2013) y las autonómicas (2006-2016), se ha detectado la necesidad de establecer instrucciones y guías de implantación de diferentes aspectos contemplados en la ley. En este sentido, distintos son los organismos que han publicado documentos a modo de orientación para los actores involucrados en la implantación de la ley transparencia, y que son accesibles en las respectivas páginas web. Ejemplos son: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), la Agencia Española de Protección de Datos y sus orientaciones sobre el suministro de información que contenga datos personales y cómo se debe actuar, y la Federación Española de Municipios (FEMP). Esta federación, además ha publicado guías sobre la gestión de datos abiertos.

Independientemente de la transparencia, pero vinculada con la gestión de la información y documentos, todas las organizaciones disponen de normas ISO que facilitan un marco sistémico de buenas prácticas. De todas las normas existentes, son de especial relevancia dos: 1) la norma ISO 15489-1:2016 de gestión de documentos, que define los conceptos y principios en los que se deberían basar las organizaciones para crear, capturar y gestionar documentos (AENOR, 2016), y 2) la serie de normas 30300 de sistemas de gestión para documentos que alinea las técnicas y procesos documentales con la metodología de los sistemas de gestión (AENOR, 2011).

Por último, la interoperabilidad de los sistemas de información para facilitar el suministro de información a la ciudadanía, requiere de normas de interoperabilidad, y además, el intercambio ha de ser seguro. Por ello, también desde el Ministerio de Administraciones Públicas a nivel nacional, se han desarrollado guías de implementación de las Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTI) y el Esquema de Seguridad Nacional (ENI), disponibles en la web Portal de Administración electrónica.

### *2.1.2. Cataluña*

De acuerdo a la ley catalana de transparencia (Cataluña, 2014), como medida general de aplicación, la administración de la Generalitat ha de establecer un programa de soporte económico y financiero, y asesoramiento tecnológico y jurídico a las entidades locales, especialmente a las que disponen de menos recursos para aplicar la ley (art.

94.1). Además, debe elaborar, en colaboración con las entidades asociativas de los entes locales, un programa específico de formación para los altos cargos, para los otros servidores públicos y para las otras personas obligadas (disposición adicional segunda).

Por otro lado, las administraciones públicas han de promover las adaptaciones organizativas, procedimentales y de régimen interno para ajustar la actividad y aplicar la ley. Este aspecto es relevante, porque el despliegue de la ley involucra muchos recursos, inclusive un cambio en la cultura organizativa (Jiménez Asensio, 2015), y además se debe compatibilizar con los esfuerzos de implantación de la administración electrónica y dos leyes más: 39/2015 y 40/2015 (España, 2015a, 2015b).

En Cataluña, los diferentes actores involucrados en la implantación han desarrollado guías y sesiones formativas para los responsables del despliegue de la ley. Aún así, el *Síndic de Greuges* (Defensor del Pueblo en Catalunya), ente responsable de la evaluación de la transparencia en Cataluña, señala la necesidad de un mayor despliegue reglamentario y formación para que las entidades locales y responsables de la implantación de la ley, puedan llevar a cabo su trabajo de manera más orientada y eficiente.

Los actores identificados para apoyar la implantación de la ley son: *Xarxa de Governants Transparents de Catalunya*, el *Consorci Administració Oberta de Catalunya* (AOC), las diputaciones provinciales, y la misma Administración de la Generalitat. Estas entidades, en mayor o menor medida, han publicado guías y ofrecen formación.

Es relevante señalar el esfuerzo llevado a cabo por la Generalitat. Además de iniciar el despliegue reglamentario, aunque de manera incipiente (Síndic de Greuges, 2017), ha elaborado otros documentos que ayudan a otras administraciones: a) un código de conducta para altos cargos y personal directivo que ayuda a las administraciones locales a impulsar su propio código de conducta; b) una orientación sobre el tratamiento de datos personales (Generalitat de Catalunya, 2016); c) guías para otros sujetos que deben cumplir con la ley de transparencia; y d) protocolos guías e instrumentos de gestión de documentos.

Específicamente para la gestión de documentos, la Dirección General de Archivos, Bibliotecas, Museos, y Patrimonio del Departamento de Cultura ha desarrollado y publicado en su página web los siguientes instrumentos: un cuadro de clasificación funcional, un cuadro de tipos documentales, guía de clasificación de documentos, esquema de metadatos, una lista de códigos de productores, y las tablas de acceso y evaluación documental, como instrumento básico para cumplir con el protocolo de gestión de documentos electrónicos y archivo. Es a través de las tablas que se determina el acceso y la eliminación o conservación de los documentos. El órgano que desarrolla las competencias de acceso y evaluación es la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Disposición (CNAATD - *Comissió Nacional d'Accés Avaluació i Tria Documental*).

Además, esta Dirección ha publicado otros instrumentos dirigidos a la administración local: a) un cuadro de clasificación municipal y su correspondiente guía de implantación para que la administración local lo pueda adaptar y aplicar; y b) un índice de catálogos de procesos.

## 2.2. Indicadores de evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia

El cumplimiento de las leyes de transparencia y gobierno abierto está sujeto a evaluación en todos los países con leyes de transparencia y acceso a la información. La Ley de Transparencia española, y la catalana, son ejemplos. Por lo tanto, medir la transparencia y el gobierno abierto ha sido objeto de trabajo por parte de diferentes organismos, pertenecientes al ámbito público o privado. En este sentido, la misma ley catalana (Cataluña, 2014) obliga a evaluarse internamente el cumplimiento. Por eso tienen que establecer procedimientos basados en indicadores objetivos (arte. 6.3).

Hay diversidad de indicadores acordes a los aspectos que se quieren medir, y de lo que cada ley de transparencia establece (Ma y Zheng, 2016). En este sentido son varias las iniciativas que han desarrollado indicadores tanto a nivel nacional como internacional. Se han elaborado indicadores también para evaluar la calidad de los datos abiertos y sus infraestructuras (Máchová y Lněnička, 2017; Zuiderwijk y Jansemm, 2015; Matheus y Janssen, 2013; O'Hara, 2012; Detlor et al., 2013). Encontramos predominio de indicadores para evaluar la publicidad activa en el Portal, y en esta línea hay predominio de indicadores particularizados por países. Un ejemplo es Transparencia Internacional que ha desarrollado indicadores específicos por países.

A nivel español, se han desarrollado diferentes modelos de indicadores tanto de iniciativa pública como privada. Ejemplos públicos son los desarrollados bajo la metodología MESTA (Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública) creado por AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) en colaboración con el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno. Desde el ámbito privado encontramos los indicadores desarrollados o recopilados por Transparencia Internacional España (ITA para los ayuntamientos, INCAU para las comunidades autónomas; INDIP para las diputaciones, e IPAR para los parlamentos), DYNTRA (Dynamic Transparency Index), Sielocal (para temas de transparencia económica) (Roa, 2016a), y ACREDITRA (Asociación Española de Acreditación de la Transparencia). Desde el ámbito universitario la Universitat Autònoma de Barcelona ha desarrollado los indicadores Infoparticipa, enfocados a evaluar la disponibilidad de información en los portales de las administraciones públicas, desde un punto de vista periodístico. Infoparticipa es un proyecto impulsado por el *Laboratori de Periodisme i Comunicació per a la Ciutadania Plural* (LPCCP) de la Universitat Autònoma de Barcelona (Moreno et al., 2013).

También hay iniciativas para homogeneizar indicadores. Ya en el 2015 se iniciaron conversaciones entre el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno y representantes de las comunidades autónomas y la Federación de Municipios y Provincias (FEMP) para conformar un grupo de trabajo con el objetivo de avanzar en un modelo homogéneo para medir el cumplimiento de la Ley a nivel nacional (Casillas et. al., 2016). Así mismo, también encontramos iniciativas para homogeneizar los indicadores a nivel internacional, como por ejemplo OCDE (Gavelin et. al., 2009).

En Cataluña, la Generalitat y los Ayuntamientos confían la evaluación a entes externos (Transparencia Internacional e Infoparticipa). Además, todas las administraciones públicas de Cataluña son evaluadas por el *Síndic de Greuges*, organismo a quien la Ley establece como responsable de la evaluación. Este organismo, de acuerdo a la ley, debe

establecer unos indicadores objetivos que sirvan de referencia para la evaluación. Dichos indicadores se están aún construyendo (Síndic de Greuges, 2016, 2017).

Por último, indicar que la Asociación de Archiveros-Gestores Documentales de Cataluña ha desarrollado un modelo de madurez en gestión documental para la transparencia. Este modelo se compone de 36 indicadores, y evalúa cómo se están aplicando los principios, técnicas e instrumentos de la gestión documental para gestionar los procesos de transparencia y publicidad activa en una organización. Sus autores consideran que es una herramienta complementaria con otros sistemas de evaluación como Transparencia Internacional o Infoparticipa (Ruiz et al., 2016).

### **2.3. Prácticas internacionales**

A nivel internacional predominan estudios sobre prácticas referidas a gobierno abierto, participación ciudadana, diseño web y acceso a la información mediante los Portales de Transparencia (Ramírez-Correa, et. al., 2015; Huang y Benyoucef, 2014; Márquez Fernández et. al. 2013). Aun así, son todavía escasas las referencias a las prácticas organizativas de las administraciones para facilitar el acceso a la información y la participación ciudadana.

Algunos países latinoamericanos (Brasil, Guatemala, México, Panamá Nicaragua, y Honduras) han desarrollado indicadores específicos para evaluar las acciones dirigidas a garantizar la transparencia (Vera et. al., 2015; Campos et. al., 2013; Ríos Cazares y Cejudo, 2013). Muchos de estos indicadores están orientados sobre todo a combatir la corrupción. Concretamente en Guatemala se ha desarrollado también una Guía de Indicadoras para hacer un seguimiento del cumplimiento de la Ley de acceso a la Información Pública. (Vera et. al., 2015).

Otro ejemplo, es el marco de indicadores desarrollado por el Estado de Goiás en Brasil, dirigido a evaluar aspectos del back-office. Estos indicadores concretamente evalúan los flujos de información internos dirigidos a alimentar el Portal de Transparencia con preocupación especial por la calidad de la información publicada (Campos et. al., 2013).

Por último, exponemos la experiencia de México, por su relevancia en el impulso de la ley de transparencia y su implantación. En 2013 el Comisionado del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF), cuando asumió la coordinación de la Comisión de Evaluación e Indicadoras de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (Comaip), mencionó como uno de los grandes retos, la necesidad de hacer un Sistema Nacional de Evaluación con el fin de homogeneizar los criterios y metodologías para medir el grado de cumplimiento de la información pública que deben tener los portales de los entes que están obligados a publicar (NOTIMEX, 2013). Actualmente México ha desarrollado un Sistema Nacional de Transparencia, acceso a la Información y protección de datos personales, impulsado por la nueva ley de transparencia del 2015 (México, 2015), que incluye una métrica nacional de transparencia, y una Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

Este Sistema tiene como uno de los retos establecer los mecanismos de coordinación de las actividades relacionadas con la elaboración y evaluación del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la información con los integrantes del Sistema Nacional. En este momento se han fijado las pautas metodológicas para definir indicadores y la metodología para evaluar, donde han incorporado parámetros que evalúan el *back-*

*office* y el nivel de cumplimiento y optimización de la transparencia y acceso a la información pública (Roa, 2016b; Consejo Nacional el Sistema Nacional de Transparencia, 2016; México, 2015).

Esta métrica nacional se compone de cuatro dimensiones: a) La normativa, que examina la calidad del diseño normativo en materia de acceso a la información pública; b) La información pública de oficio (portales) que evalúa el grado de cumplimiento de los sujetos obligados a difundir la información pública, y la calidad de la información publicada en los portales de Internet, la proactividad de los sujetos obligados a aplicar la política de transparencia, la disponibilidad y usabilidad de la información, los elementos de desarrollo tecnológico y la existencia de mecanismos de comunicación con el ciudadano; c) el usuario simulado que evalúa la calidad de los procesos de atención y las respuestas a las solicitudes ciudadanas de información pública realizadas a los sujetos obligados, concretamente mira por un lado los procesos que engloban los mecanismos para solicitar información, la gestión de la solicitud y el tiempo de respuesta, y por otro lado, analiza la completitud de la información solicitada y la idoneidad con la que se elabora la respuesta, y d) las capacidades institucionales de los órganos garantes del derecho de acceso a la información en el país. Concretamente, examina por un lado las capacidades directivas, organizativas y operativas, y por otro, las acciones y el poder de incidir en cada órgano garante. Esta última dimensión tiene como objetivo identificar las variables y los factores (independientes, endógenos y exógenos) que afectan al cumplimiento de los deberes de los órganos garantes (Fierro et. al., 2014). Esta métrica es nueva en relación a los otros marcos de indicadores hasta ahora expuestos, muy especialmente esta última dimensión. Constituyen una base para evaluar el back-office.

Es de destacar que la ley mexicana de transparencia apunta en su artículo 24 la obligatoriedad de constituir y actualizar los sistemas de archivo y gestión documental para que los sujetos obligados logren el objetivos de la Ley de Transparencia (México, 2015).

### **3. Metodología**

---

Exponemos los métodos y criterios para definir el universo, la selección de la muestra, recogida de datos empíricos y análisis de datos.

#### **3.1. Universo de estudio y selección de la muestra**

El universo de estudio está compuesto por todos los sujetos citados en la ley de transparencia catalana. No obstante, para acotar nuestro estudio hemos restringido el universo a las administraciones públicas con un trato directo con la ciudadanía, es decir los Ayuntamientos (949 repartidos en 42 comarcas) y la Generalitat de Cataluña.

Hemos seleccionado la muestra basándonos en los siguientes grupos de criterios, dependiendo de cuál sea el tipo de administración pública (local o autonómica).

En relación a la administración autonómica, hemos tenido en cuenta los organismos vinculados con la transparencia, a nivel estratégico y operativo. Este mismo criterio se ha utilizado tanto para las entrevistas como para las encuestas. El resultado ha sido la selección de 25 departamentos de la Generalitat de Cataluña especificados en la Tabla 1.

CRITERIOS	ENTES
Nivel estratégico	Secretaría de transparencia y gobierno abierto
	Comisión interdepartamental de transparencia y buen gobierno
	Comisión Técnica de trabajo para la transparencia y el acceso a la información
	Comisión de garantía del derecho de acceso a la información pública
Nivel operativo	Unidades de información
	Órganos implicados en la gestión y conservación de los documentos electrónicos (Departament de Cultura, Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, grupos de trabajo multidisciplinar, archivos centrales administrativos)

**Tabla 1: Criterios para seleccionar la muestra de la administración autonómica.**

En relación a los ayuntamientos hemos seleccionado para las entrevistas todas las capitales de comarca y dos municipios de más de 10.000 habitantes por provincia. El criterio del número de habitantes procede de los requisitos indicados en la ley de archivos y gestión de documentos de Cataluña, para determinar cuando los ayuntamientos tienen obligatoriedad de disponer de archivo, que forme parte del sistema de archivos de Cataluña. Por tanto, se puede dar la circunstancia de que los ayuntamientos con menos de 10.000 habitantes, tengan un contexto de partida distinto de los ayuntamientos con un número de población mayor. Esta muestra la hemos ampliado para las encuestas, incluyendo también de manera aleatoria, para cada comarca, dos municipios de más de 10.000 habitantes y dos ayuntamientos con menos de 10.000 habitantes. El resultado ha sido una muestra de 51 ayuntamientos para las entrevistas, y 209 para las encuestas. Teniendo en cuenta que el total de ayuntamientos es de 949, la muestra representa un 22% con un margen de error para las encuestas de un 6%.

### 3.2. Recogida de datos

Para obtener datos hemos utilizado tres instrumentos. El primer instrumento ha sido el análisis de fuentes documentales como, por ejemplo, informes, guías, procedimientos y portales de las administraciones seleccionadas, incluido el Portal de transparencia, entre otras fuentes. El segundo instrumento ha sido la entrevista semiestructurada en profundidad, mediante un guión preestablecido, llevada a cabo en las dependencias del entrevistado. En todos los casos, previa autorización y firma de compromiso de confidencialidad, hemos efectuado la grabación de las entrevistas. Por último, se han efectuado encuestas asíncronas mediante una herramienta en línea. Hemos elaborado el cuestionario en base a los resultados preliminares obtenidos en las entrevistas. Este cuestionario contenía mayoritariamente preguntas cerradas, aunque también se han planteado preguntas abiertas, a fin de poder recoger más contextos, que no se hubieran podido identificar en las fases preliminares del trabajo de campo.

El porcentaje de sujetos que han aceptado participar en las entrevistas ha sido de 36% para la Generalitat de Cataluña. (9 personas de 7 áreas) y de 33,33% para los

ayuntamientos (23 personas de 17 ayuntamientos). En el caso de la administración autonómica, habida cuenta la pluralidad de contextos ha faltado la saturación de la muestra, por lo que el resultado es exploratorio. En el caso de los ayuntamientos por la repetición de casuísticas, consideramos haber llegado a la saturación de la muestra.

El ratio de respuesta en las encuestas ha sido bajo, de un 16% en el caso de la Generalitat y un 15,7% en el caso de los ayuntamientos. Por tanto, los resultados de esta investigación son exploratorios, y constituyen la base para futuros estudios que confirmen o ajusten las conclusiones iniciales.

### **3.3. Análisis de los datos**

Para analizar los datos, en primer lugar hemos transcrito las entrevistas y hemos elaborado un listado de códigos acordes a las preguntas de investigación. Mediante este listado, hemos codificado todas las entrevistas y los documentos que habíamos seleccionado como fuentes documentales. Para facilitar la gestión del análisis, hemos contado con la ayuda del software de análisis cualitativo Atlas.ti.

El análisis se ha hecho en tres fases, acorde con las tres fases del trabajo de campo. Así, el análisis de los documentos y de los portales ha servido para elaborar el guión de las entrevistas, y el análisis de éstas ha sido la base para elaborar el cuestionario de las encuestas.

Por último, los datos obtenidos en las encuestas han recibido análisis distintos (estadístico o cualitativo) dependiendo de si las respuestas correspondían a preguntas cerradas o abiertas. Así, hemos analizado estadísticamente las respuestas cerradas, mientras que en el caso de las respuestas abiertas hemos aplicado un análisis cualitativo.

## **4. Resultados**

---

En este apartado presentamos de manera integrada los resultados de las tres fases del trabajo de campo (vaciado de documentos, análisis de portales de transparencia, entrevistas y encuestas). No obstante, la exposición se efectúa agrupada por tipo de administración (local o autonómica). En aquellos casos en que los resultados son coincidentes, los presentamos agrupados.

### **4.1. Cómo se implanta la transparencia**

Hemos estudiado las prácticas de implantación a partir de la organización de las tareas vinculadas con la transparencia, concretamente: a) los procesos y procedimientos definidos; b) las estructuras organizativas dedicadas; c) los sistemas de información y datos abiertos al servicio de la transparencia; d) los sistemas de gestión documental implantados; y, por último, e) los referentes y las fuentes de información utilizadas por los responsables de la transparencia.

#### *4.1.1. Procesos y procedimientos*

Observamos tendencia a formalizar procesos y procedimientos que recogen las actividades a efectuar para cumplir con la ley de transparencia, sobre todo en lo que respecta a la publicidad activa, para publicar los documentos indicados por la ley. Sin embargo, aún hay procesos establecidos a nivel operativo e informal enfocados sobre

todo a la actualización de la información y gestión de las peticiones de los ciudadanos. Esto se ve influenciado por dos hechos:

- El despliegue de la ley se ha empezado implantando la publicidad activa, pensando más en el *front-office*.
- El predominio de dos rankings concretos: ITA e Infoparticipa.

En este sentido, constatamos que el número de procesos se debería incrementar para cubrir al 100% la ley de transparencia. En definitiva, en el ámbito de la publicidad activa y derecho de acceso a la información, la mayoría de los organismos aún ha de trabajar en su definición y formalización, para definir flujos y circuitos de los documentos y la información para garantizar la calidad y fiabilidad de los datos y la información.

En el caso de la administración autonómica, constatamos que aunque ya tiene muchas tareas procedimentadas, se debe trabajar más en las específicas de la transparencia. Esto se acentúa para el caso de las entidades de derecho público. En estos momentos hay procedimientos a nivel operativo y un incipiente control de la actualización de los datos en el Portal de la Transparencia. En lo que se refiere a los datos abiertos se debe trabajar más la conexión entre el Portal de Transparencia y el de Datos Abiertos.

Por lo que se refiere a la administración local, más de la mitad (62,5%) manifiesta tener definidos los procesos y procedimientos plasmados en documentos para detallar qué actividades se deben llevar a cabo para cumplir con la publicidad activa y dar respuesta al ciudadano en su derecho a acceder a la información. No obstante, la formalización de estos procesos está a un nivel muy básico, plasmados en documentos como hojas de Excel. Son menos del 50% los ayuntamientos con una ordenanza de transparencia y con sistemas de gestión de la calidad (ISO 9001 o similar) que recojan de manera detallada los procesos y procedimientos, en aras al control de calidad y mejora continua.

En relación a la gestión de datos abiertos y reutilización de la información hay escaso desarrollo de procesos específicos. Ello requiere a su vez, preparar datos en formatos abiertos. Este es uno de los aspectos más descuidados de la Ley de Transparencia, sobre todo en los ayuntamientos, puesto que poco más de una cuarta parte (27,3%) ha definido procesos para facilitar la reutilización de la información. Al ser el porcentaje de ayuntamientos con portales de datos abiertos (39,42%) superior al número de ayuntamientos con procedimientos vinculados a la reutilización de la información, constatamos preferencia por el *front-office*, en detrimento del *back-office*. Refuerza esta idea el hecho que sean aún pocos los ayuntamientos con implantación del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) (6,1%) y las Normas Técnicas de Interoperabilidad (NTI) (18,2%), aunque estén en proceso de implantación (36,4% el ENS, y 48,5% las NTI).

#### 4.1.2. Estructuras organizativas dedicadas

De acuerdo a la disposición adicional segunda de la Ley 19/2014, los organismos obligados a cumplirla han de adaptar sus estructuras y su funcionamiento para una adecuada implantación de la ley. Los esfuerzos han sido distintos por parte de la administración local y la autonómica, y la tónica general ha sido la influencia de las restricciones presupuestarias que inciden en el aumento de cargas de trabajo, no en el aumento del equipo de trabajo.

Los ayuntamientos aún están en un estado incipiente de creación de estructuras organizativas vinculadas a la transparencia. En general hay una estructura reducida dedicada, siendo pocos los ayuntamientos que tienen un área única específica. La tendencia mayoritaria es incluir la transparencia en un área que cuenta entre sus competencias con otros ámbitos, siendo predominante el área de tecnología o sistemas de información. En algunos ayuntamientos, la transparencia es una competencia más del Secretario del Ayuntamiento. Ello conlleva compartir recursos, y por tanto, priorizar más acciones e inversiones. Este contexto se debe, en parte, al contexto de restricción presupuestaria que limita la contratación de nuevo equipo. Por tanto, el mismo equipo de trabajo ha tenido más cargas de trabajo de las que tenía antes de implantar la ley de transparencia. Este aspecto ha llevado a priorizar unas tareas indicadas en la ley, por encima de otras. En la priorización han influido especialmente dos aspectos: el objeto de las convocatorias de ayudas ofrecidas por la diputación de la provincia a la que pertenece el ayuntamiento; los resultados de las evaluaciones de Transparencia Internacional o Infoparticipa, y en menor medida el *Síndic de Greuges*. Ello incide en la inversión de más esfuerzos en el *front-office*, descuidando el *back-office*.

La administración autonómica sí que ha creado estructuras específicas tanto a nivel estratégico como operativo. Las Unidades de Información están en el nivel operativo, y son las encargadas de gestionar la información vinculada a la transparencia, y de ejercer de intermediarias entre la ciudadanía y las diferentes áreas del departamento de la Generalitat al que cada Unidad está asignada. Estas unidades siguen las guías y protocolos establecidos por la Secretaria de Transparencia y Gobierno Abierto.

#### 4.1.3. *Sistemas de información y datos abiertos*

Constatamos dispersión de sistemas de información al servicio de la transparencia. Aunque la ley 19/2014 indica un sistema integral de información y conocimiento en formato electrónico, fundamentado en sistemas de gestión de documentos públicos, detectamos que éste como tal, tanto en la Generalitat como en los Ayuntamientos, tiene aún camino por recorrer para su pleno desarrollo e implantación.

El Portal de Transparencia se considera el sistema que ha de integrar toda la información. Sin embargo, en muchos casos es un repositorio de enlaces a diferentes webs u otras aplicaciones informáticas. Por otra parte, hemos de indicar que aún hay ayuntamientos que carecen de portal de transparencia, lo que confirma distintas velocidades de implantación del *front-office* y *back-office* de la transparencia.

En relación a aplicaciones informáticas que ayudan a publicar diferentes tipos de datos, vemos un uso mixto de aplicaciones propias, comerciales y las que la Generalitat pone a disposición de los ayuntamientos, mediante el *Consorci de l'Administració Oberta de Catalunya* (CAOC), para desarrollar la administración electrónica e implantar la interoperabilidad entre administraciones públicas. Estas aplicaciones pueden ayudar a gestionar la información involucrada en la transparencia. Este hecho explicaría que las aplicaciones más utilizadas son las que tienen la función de gestionar contratos, licitaciones y concursos públicos, y las que acompañan al sistema de gestión de documentos implantado en el ayuntamiento.

Por su lado, la administración de la Generalitat ha desarrollado muchas herramientas, disponibles en el catálogo del Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CTTI). Sin embargo, en las entrevistas se manifiesta cierta confusión con las herramientas disponibles, y preferencia por usar hojas de cálculo Excel y bases de datos Access para gestionar los datos propios de cada área.

A pesar de disponer las administraciones, local y autonómica, de diversidad de herramientas, constatamos la existencia de islas informacionales que actúan en detrimento de la eficiencia en la gestión, y por tanto, de la calidad de los datos e información.

Otro aspecto a tener en cuenta es la necesidad de implantar el ENI y las NTI, como ya hemos apuntado antes, para impulsar el intercambio de información electrónica entre la administración y la ciudadanía, como determina la ley, preservando la integridad y privacidad de los datos, además de facilitar el intercambio de información entre administraciones.

Por último, indicar que en relación a la publicación de datos abiertos y su instrumento, el portal de datos abiertos, constatamos que la administración autonómica sí que incluye políticas de datos abiertos, aunque aún hay mucho trabajo por hacer. A nivel interno, por ejemplo, aún falta definir procesos y procedimientos, establecer qué formatos abiertos se deben emplear, crear indicadores de control de la calidad de los datos para asegurar la calidad de los datasets, entre otras acciones. A nivel interno, hay escasa relación con las empresas que integran el sector de reutilización de la información, o sector infomediario, por lo que se debería fomentar la relación para conocer sus necesidades. Por otra parte, vemos que la administración local, al igual que la autonómica, está en proceso de implantación de políticas de datos abiertos, con porcentajes inferiores al 50%, y también presenta escasa relación con la industria infomediaria o de reutilización de la información.

#### *4.1.4. Sistemas de gestión documental*

Los sistemas de gestión documental forman parte de los sistemas de información. No obstante, los tratamos en un subapartado específico por el papel que juegan en la publicidad activa y acceso a la información, como ya indica la ley 19/2014 en su artículo 5.

Emerge la identificación de gestionar los documentos como requisito para garantizar la transparencia. En torno al 30% de los municipios tienen implantada una política de gestión de documentos, y cerca de la mitad (48,5%) disponen de cuadro de clasificación para clasificar y facilitar la localización de cualquier documento e información, tal como se indica en la Ley (artículo 6). No obstante, en el proceso de implementación de la transparencia aún son pocos los ayuntamientos que han impulsado proyectos de gestión documentos, aunque aún no dispongan de sistemas de gestión de documentos definidos. Además, de forma general, falta asociar la gestión de documentos a la calidad de la información y la necesidad de publicar información veraz y actualizada, tal como determina la ley en alguno de sus artículos, especialmente el artículo 6. El bajo porcentaje de ayuntamientos con ISO 30301 e ISO 15489 apuntan a la escasa atención a la calidad de los datos e información.

A nivel de la Administración de la Generalitat, la implantación del Protocolo de gestión de documentos electrónicos y archivo, así como los instrumentos técnicos desarrollados, contribuyen a una mayor sistematización de la gestión de documentos, coordinada por las unidades de archivo de cada departamento. No obstante, en los procesos de transparencia, se ha apuntado la necesidad de formalizar más la gestión de documentos. Un punto de partida puede ser una de las acciones definidas en el Plan de Gobierno Abierto de la Generalitat, concretamente la acción 1.7. "Implementación y publicación de la política corporativa de gestión de la documentación electrónica y archivo". Esta acción forma parte del objetivo operativo 1 "detallar las obligaciones de

publicidad activa y establecer criterios comunes de publicación", integrante del objetivo específico OE01 "empoderar la ciudadanía a través del acceso a la información pública", en el marco del ámbito de Transparencia (A01).

A pesar de este contexto, constatamos un incremento de recursos tecnológicos para gestionar documentos electrónicos. Un número elevado de ayuntamientos dispone de una aplicación informática para gestionar documentos (66,7%), una aplicación para gestionar documentos y expedientes (72,7%) y un repositorio (30,3%). Asimismo, la Administración Autonómica dispone de una aplicación corporativa de gestión documental denominada ARESTA. Esta aplicación permite gestionar los documentos de acuerdo al Protocolo de gestión de documentos electrónicos y archivo de la Generalitat de Cataluña, y cumple además con el ENI.

#### 4.1.5. *Referentes y fuentes de información*

En general se ha manifestado confusión en cómo implantar la transparencia, lo que ha llevado a buscar pautas y orientaciones en diferentes fuentes, incluidos los rankings e informes de Infoparticipa y Amnistía Internacional, y la observación y el análisis de lo que hacen otros municipios mejor posicionados en los rankings.

Los actores encargados de implantar la transparencia en sus organismos han utilizado estas fuentes en diversa medida. La mayor parte de los ayuntamientos ha seguido las guías obtenidas en los cursos de formación donde ha asistido la persona o personas responsables de la implantación de la transparencia. Hay un grupo reducido de ayuntamientos que se ha inspirado en los índices de evaluación de Infoparticipa y en menor medida en los de Transparencia Internacional.

La administración autonómica se ha inspirado en la ley, como guía de implantación. En consecuencia, a nivel operativo se han realizado listados de los documentos que se deben publicar en el portal, qué área suministra cada documento, y la temporalidad de la actualización.

## **4.2. Medición de la eficiencia y la eficacia de las acciones definidas para implantar la ley**

La ley de transparencia nombra al *Síndic de Greuges* como el responsable de la evaluación del cumplimiento de la ley 14/2014, por parte de los sujetos catalanes a los que obliga la ley. Por tanto, tanto ayuntamientos como administración de la Generalitat son evaluados por esta institución, de acuerdo a unos parámetros establecidos, a partir de la ley y aspectos que van detectando son necesarios incorporar.

Por parte de las administraciones públicas, hay cierta preocupación generalizada por ocupar lugares destacados en los rankings públicos de cumplimiento de transparencia, publicados por Infoparticipa o Transparencia Internacional. No obstante, son pocos los ayuntamientos que se autoevalúan, y menos aún los que han definido sus propios indicadores para autoevaluar sus avances. Estos indicadores son cuantitativos y se refieren a aspectos que recoge la ley en cuanto a publicidad activa y acceso a la información. La mayoría de ayuntamientos y la Generalitat confían la evaluación a Infoparticipa o Transparencia Internacional.

### 4.3. Margen de mejora

Todos los entrevistados manifiestan la necesidad de seguir trabajando en la implantación de la ley de transparencia, y de mejorar en diversos ámbitos. No obstante, constatamos diferentes velocidades y aspectos de mejora para seguir implantando la ley en cuanto a eficiencia y calidad de la información. Las mejoras se deben efectuar en los siguientes ámbitos:

- Más reglamentación y documentos de apoyo para el despliegue de la ley 19/2014.
- Formación específica para implantar la ley de transparencia, sobre todo en lo referente a la protección de datos personales, sin afectar el derecho de acceso a la información.
- Adaptación y creación, si es preciso, de estructuras organizativas, para hacer el despliegue eficiente de la ley de transparencia.
- Más formalización de los procesos y procedimientos de todas las obligaciones indicadas en la Ley, con el diseño claro de los flujos de información que incorporen los documentos asociados y los responsables de cada tarea, con mención específica a los procesos de gestión de la documentación pública para asegurar la calidad de la información.
- Creación de indicadores específicos para evaluar internamente la implantación de la ley de transparencia, que incluyan indicadores sobre las tareas internas efectuadas para gestionar la información y de los documentos.
- Adaptación de la cultura organizativa, para romper inercias que frenen la implantación, incluida la eliminación de las islas informacionales personales. En este sentido, se debería incluir la gestión del cambio en las acciones definidas para implantar la transparencia en las administraciones públicas.
- Implantación de sistemas de información para automatizar los procesos de publicación en el Portal de Transparencia, y desarrollo de sistemas de gestión de documentos. En el caso de la Generalitat se ha indicado la necesidad de poner orden en las aplicaciones existentes, y hacer despliegues de aplicaciones más adaptados a las necesidades reales de cada área de gestión, tanto a nivel operativo, como estratégico.
- Mejora de la calidad de la información y de los canales de participación ciudadana.

## 5. Discusión y conclusiones

---

El proyecto tenía como objetivo general conocer las prácticas y procesos que se están llevando a cabo en las administraciones públicas catalanas para garantizar el acceso a la información y cumplir la Ley de Transparencia 19/2014, a fin de identificar aspectos de mejora.

La primera conclusión ha sido la necesidad de establecer un mapa de procesos específico para implantar la Ley 19/2014, con la descripción de los procedimientos asociados, sobre todo orientados a preservar la calidad de la información a la que tiene derecho a acceder el ciudadano. Esto contribuirá a organizar los procesos internos más

sistemáticamente, referente a los aspectos del *back-office*, recogidos en la Ley. Un mapa de procesos también ayuda a salir del foco de la implantación en la publicación de información, en términos de *front-office*, para incluir aspectos del *back-office*, como son la implantación avanzada del expediente electrónico, el ENS y el ENI. Si tenemos en cuenta la ley de transparencia catalana y española, podemos definir las siguientes tareas del *back-office*:

- Recopilar información y difundir información pública, y por tanto, establecer flujos de información y documentos a nivel interno;
- Recibir y tramitar las solicitudes procedentes de la ciudadanía;
- Realizar trámites internos para dar acceso a la información;
- Seguir y controlar la correcta tramitación de las solicitudes;
- Llevar un registro de las solicitudes;
- Asegurar la disponibilidad, en la respectiva página web o sede electrónica, de la información que se solicita con más frecuencia;
- Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los diferentes tipos de información que tiene un organismo en concreto; y
- Publicar datos abiertos orientados a la reutilización de la información e identificar las empresas infomediarias de la ciudad, a fin de establecer vínculos con ellas, y conocer sus necesidades.

La definición de procesos y procedimientos claros y consolidados ayudaría a la autonomía de las acciones de transparencia y la implantación de la Ley, respecto a la acción política. En este sentido, en relación a la calidad de la información coincidimos con las conclusiones de otros estudios, como por ejemplo el del Síndic de Greuges (2017).

La segunda conclusión está vinculada a la evaluación de los procesos y a los indicadores de transparencia. Éstos están hasta ahora centrados en las acciones de publicación y acceso. Por tanto, una vez desplegada una primera fase de cumplimiento con la información que se debe publicar, los indicadores deberían evolucionar en consonancia con la inclusión de acciones del *back-office* que se vayan definiendo. En este sentido, sería recomendable diseñar un marco de evaluación, un sistema de evaluación catalán, dónde estén claramente definidos los procesos de la función de transparencia. Este podría estar vinculado a las tareas que desempeña la CNAATD de evaluación documental, ya que en su evaluación trabaja con el Catálogo de Procesos corporativo. Este a su vez podría constituir una base de trabajo para los ayuntamientos. A tal fin, es preciso poner más atención a las recomendaciones del *Síndic de Greuges*, para que cada organismo reflexione sobre las tareas que tiene por delante, para cumplir la ley de transparencia. Otro fuente para trabajar los indicadores podría ser el análisis de las quejas de la ciudadanía para evaluar si éstas podrían tener como origen la debilidad del *back-office* existente, o carencias de coordinación entre las entidades que tienen responsabilidades cercanas a la transparencia. Por ejemplo, el papel de la Comisión de Garantía del derecho a la información pública puede suministrar el análisis del motivo de las quejas.

Vinculado con los indicadores y coincidiendo con lo indicado por varios autores (Open Government Partnership, 2017; De la Fuente 2016; Márquez Fernández et al., 2013; Gavelin et al., 2009) apuntamos una tercera conclusión: la necesidad de ampliar el

marco de indicadores actuales, homogeneizarlos y desarrollar conjuntamente un marco de indicadores que incluya la evaluación de procedimientos internos de trabajo, para asegurar la calidad de la información publicada, los formatos abiertos y las políticas de reutilización. Esto implicaría trabajar conjuntamente procesos y procedimientos, a partir de las obligaciones indicadas por la ley 19/2014 (Cataluña, 2014). El modelo de ordenanza de la transparencia puede ser un punto de partida. Los organismos actuales que trabajan diferentes aspectos de la ley, como la AOC, la FMC, la ACM, y las diputaciones, podrían impulsar grupos de trabajo orientados a estos temas. Esto ayudaría a unir esfuerzos, gestionar conocimiento y optimizar recursos. También es recomendable que las unidades de archivo y de gestión de documentos de las administraciones públicas estén mejor dotadas e involucradas en la definición de los procesos y procedimientos de la función de transparencia y gobierno abierto, y en la definición de indicadores para la gestión de la información y documentos que evidencian esta función.

Una cuarta conclusión está vinculada al contexto de contención presupuestaria impuesta por la ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad (España, 2013). Esto influye también en el cumplimiento de las obligaciones de la ley 19/2014 catalana, y muy específicamente lo que ésta señala en cuanto a la obligación de promover y adaptar la organización, procedimientos y régimen interno para ajustar la actividad y cumplir la ley (disposición adicional cuarta). Además, estas responsabilidades se acumulan a las derivadas de la ley 39/2015 y 40/2015. Los dos aspectos son contradictorios, porque cumplir la ley 19/2014 involucra un volumen de trabajo considerable, tal como apunta el informe del Síndic de Greuges (2016) y algunos expertos (Villoria, 2014). Este volumen de trabajo no puede ser cubierto por nuevas contrataciones, por lo que sería conveniente optimizar esfuerzos y trabajar de forma colaborativa, aprovechando las posibilidades de comunicación de las TIC. Así pues, entre las acciones de soporte se pueden incluir el fomento de las redes de técnicos de transparencia de ayuntamientos, o bien de comunidades de práctica, a fin de gestionar el conocimiento, poniendo en común experiencias, buenas prácticas y errores de los cuales se pueden extraer lecciones aprendidas. Incluso, se podrían establecer fórmulas de contratación consorciadas para los ayuntamientos con pocos recursos (por ejemplo, contratación de archiveros e informáticos). Las redes creadas también podrían trabajar y debatir soluciones y procedimientos conjuntos. En este sentido, las iniciativas informales existentes pueden servir de base, si son apoyadas para impulsar y capturar el conocimiento tácito ya existente. En definitiva, es preciso que los programas de soporte a las entidades locales (art. 94.1 de la Ley 19/2014) establezcan perfiles de ayudas y de formación, a fin de que los entes locales puedan adaptar las estructuras contando con los recursos actuales, además de elaborar guías de implantación y elaboración de procedimientos para publicar documentos de calidad.

Conectado con la necesidad de adaptar estructuras orientadas a la eficiencia de la implantación de la Ley, extraemos la quinta conclusión. Los servicios de archivo y gestión documental son una de las claves para implantar la ley de transparencia, si atendemos a que la propia ley indica la relevancia de los sistemas de gestión de documentos. Por tanto, estos servicios deberían incrementar su contribución en la gestión de la fase activa de los documentos, para publicar la información al ciudadano en formatos abiertos orientados a la reutilización de la información. Esto es preciso hacerlo en colaboración con las unidades de informática o áreas de información. Desde la etapa de diseño y creación de un documento, el equipo formado por los servicios de archivo e informática puede jugar un papel relevante en las administraciones públicas

para implantar la función de transparencia y gobierno abierto, definiendo procesos, procedimientos e identificando los documentos e información asociada. Esta tarea es preciso coordinarla con la implantación de la Ley 39/2015 y 40/2015, habida cuenta el papel del expediente electrónico. Así pues, en la adaptación de las estructuras organizativas se debe trabajar la implicación y el impulso de los servicios de gestión de documentos y archivo, y la coordinación de estos con el servicio de sistemas de información. Soportamos esta idea por la coincidencia entre el grado de cumplimiento de la transparencia y el grado de implicación de los servicios de información y documentación. También es representativo que los ayuntamientos que tienen implantado algún instrumento de gestión de documentos (política de gestión de documentos, y/o cuadro de clasificación, e incluso un sistema de gestión de documentos) han avanzado más en el despliegue de la transparencia. En este hecho incide la voluntad de los ayuntamientos para involucrar el archivo en la definición de los procesos.

La sexta conclusión guarda relación con la gestión de la información y los documentos electrónicos, donde constatamos la necesidad de automatizar la publicación, la clasificación y la ordenación de la información recogida en los Portales de Transparencia y la necesidad de que las administraciones públicas sean interoperables. En primer lugar, es preciso conectar e implantar sistemas de información internos que gestionen internamente la información generada en el seno de las organizaciones. Esto ayudaría a eliminar las islas informacionales detectadas, que influyen en la calidad de la información publicada. En segundo lugar, es preciso avanzar en la implantación del ENS y las NTI para facilitar el intercambio de información entre las administraciones públicas. Por todo ello, se deben invertir más recursos, porque afecta no solo a la transparencia, sino también a la implantación de la administración electrónica y la ley de Procedimiento Administrativo Común.

Por último, hemos de indicar las competencias y las necesidades formativas asociadas a la implantación de la función de transparencia. Los resultados ponen de relieve que las competencias profesionales necesarias para gestionar, clasificar, organizar documentos e información son aliadas para la puesta en marcha del *back-office* de la transparencia. Sin embargo, también se pone en evidencia la necesidad de formación multidisciplinar en ámbitos como los datos abiertos y la reutilización de la información. Es decir, se debe gestionar la información no solo para la transparencia, sino también para conectar el potencial del sector económico de la reutilización de datos con el desarrollo económico del territorio. En este sentido, los servicios de archivo y gestión documental, deberían evolucionar y ampliar sus servicios como gestores de información para generar inteligencia territorial (García, et al. 2015a; García et al; 2015b; Wartena y García, 2015).

## FUENTES

Abu-Shanab, E. A. (2015). "Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model". *Government Information Quarterly*, vol. 32, núm. 4, p. 453-463.

AENOR (2011). UNE-ISO:30301: 2011. "Información y Documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Fundamentos y vocabulario". Madrid: AENOR

AENOR (2016). UNE-ISO 15489-1:2016. "Información y Documentación. Gestión de documentos. Parte 1. Conceptos y principios". Madrid: AENOR

Banisar, D. (2006). *Freedon of information around the World 2006. A global survey of access to government information laws. Privacy International* [Fecha de consulta: 30/01/2018] Disponible en: [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf)

Campos, R.; Paiva, D.; Gomes, S. (2013). "Gestão da informação pública: um estudo sobre o Portal Transparência Goiás". *Sociedade e Estado*, vol. 8, núm. 2, p. 421-446.

Casillas, Celia; Hernández, Luis; Macía, Mónica; Paja, Mercedes (2016). *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Informe final*. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Disponible en línea: [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/dms/ctransp/consejo/informes\\_consultas\\_criterios/documentacion/metodologia/metodologiaMESTA/Metodolog%C3%ADa%20de%20evaluaci%C3%B3n%20y%20seguimiento%20de%20la%20transparencia%20de%20la%20actividad%20p%C3%ABblica.pdf](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dms/ctransp/consejo/informes_consultas_criterios/documentacion/metodologia/metodologiaMESTA/Metodolog%C3%ADa%20de%20evaluaci%C3%B3n%20y%20seguimiento%20de%20la%20transparencia%20de%20la%20actividad%20p%C3%ABblica.pdf) [Consulta: mayo de 2017]

Cataluña (2014). *Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern*. DOGC, núm. 6780, 31/12/2014.

Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia (2016). *Lineamientos para la elaboración, ejecución y evaluación del programa Nacional de Transparencia y acceso a la Información*. Disponible a: [http://snt.org.mx/images/Doctos/Lineamientos\\_del\\_Programa\\_Nacional\\_de\\_Transparencia.pdf](http://snt.org.mx/images/Doctos/Lineamientos_del_Programa_Nacional_de_Transparencia.pdf) [Consulta: junio de 2017]

De la Fuente, Gloria (2016). *Modelo de medición internacional de transparencia para la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA)*. RTA y Eurosocial. Disponible a: <http://bit.ly/2gg1Leq> [Consulta: junio de 2017].

Detlor, B., Hupfer, M. E., Ruhi, U., et al. (2013) "Information Quality and Community Municipal Portal Use". *Government Information Quarterly*, vol 30, núm. 1, p. 23-32.

España (2012). "Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera". *Boletín Oficial del Estado*, núm. 103, pág. 32653-32675. Disponible a: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-5730> [Consulta: julio de 2017].

España (2013a). "Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local". *Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, pág. 106430-106473.[Consulta: julio de 2017].

España (2013b). "Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". *Boletín Oficial del Estado*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, pág. 97922 - 97952. Disponible a: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887> [Consulta: julio de 2017].

España (2015a). "Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas". *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236 de 2 de octubre de 2015, pág. 89343 a 89410. Disponible a: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. [Consulta: julio de 2017].

España (2015b). "Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público". *Boletín Oficial del Estado*, núm. 236 de 2 de octubre de 2015, p. 89411 a 89530. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566&p=20151002&tn=2> [Consulta: julio de 2017].

Ferrada Carrasco (2016) "Los desafíos de la implementación de la transparencia y la cooperación internacional: la RTA y el Consejo de Transparencia y buen gobierno de España". *Revista del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, nº 0, p. 75-

Fierro, A. E.; García, A.; Rios Cázares, A.; Velázquez, R.; Zavala, D. (2014). *Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México*. México D.F.: CIDE y COMAIP.

García-Alsina, M.; Ortoll Espinet, E.; Cobarsí-Morales, J.; García Romero, R.; Diaz Ballesteros, J.L.; Cassab Martínez, P.M; Hoyos Nuñez, K.R. (2015a). "Knowledge maps and knowledge management for territorial innovation in Monteria (Colombia)". En: *14e conférence internationale annuelle d'intelligence territoriale « Le développement durable des territoires vulnérables »*. Ouarzazate (Maroc) 21 - 24 octobre 2015.

García-Alsina, M.; Wartena, C.; Lieberam-Schmidt, S. (2015b). "Challenges to Construct Regional Knowledge Maps for Territories' Sustainable Development". Fred, A., Dietz, J.L.G., Liu, K., Filipe, J. (Eds.) (2015). *Knowledge Discovery, Knowledge Engineering and Knowledge Management. 5th International Joint Conference, IC3K 2013*, Vilamoura, Portugal, September 19-22, 2013. Revised Selected Papers. Series: Communications in Computer and Information Science, Vol. 454, p. 387-399. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

Gavelin, Karin; Burall, Simon; Wilson, Richard (2009). *Open Government: beyond static measures*. OECD. Disponible en línea: <http://www.oecd.org/gov/46560184.pdf> [Consulta: maig de 2017].

Generalitat de Catalunya (2016). *Dades personals i transparència en determinades actuacions dels ens locals*. Disponible a: [http://www.acm.cat/sites/default/files/manual\\_uploads/transparencia/dades\\_personals\\_i\\_transparencia\\_ens\\_locals.pdf](http://www.acm.cat/sites/default/files/manual_uploads/transparencia/dades_personals_i_transparencia_ens_locals.pdf) [Consulta: maig de 2017]

Huang, Z.; Benyoucef, M. (2014). "Usability and credibility of e-government websites". *Government Information Quarterly*, vol. 31, núm. 4., p. 584-595.

Jiménez Asensio, R. (2015). *Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014 de 21 de desembre*. Federació de Municipis de Catalunya, Associació Catalana de Municipis. Disponible a: [http://www.acm.cat/sites/default/files/manual\\_uploads/transparencia/guia\\_bona\\_governanca\\_i\\_transparencia\\_municipal.pdf](http://www.acm.cat/sites/default/files/manual_uploads/transparencia/guia_bona_governanca_i_transparencia_municipal.pdf) [Consulta: juny de 2017].

Kubler, S.; Robert, J.; Le Traon, Y.; Umbrich, J.; Neumaier, S. (2016). "Open Data Portal Quality Comparison Using AHP". En: *Proceedings of the 17th International Digital Government Research Conference on Digital Government Research*, p. 397-407. New York, NY, USA: ACM.

Ma, L.; Zheng, Y. (2016). "Good Wine Needs Bush: A Multilevel Analysis of National E-Government Performance and Citizen Use Across European Countries". En: *Proceedings of the 17th International Digital Government Research Conference on Digital Government Research*, p. 184-193. New York USA: ACM.

Máchová, T.; Lněnička, M. (2017). "Evaluating the quality of open data portal on the national level". *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, vol. 12, núm. 1, p. 21-41

Márquez Fernández, Juan Miguel (coord.); Vázquez Martínez, Ricardo; Martínez López, María; Roldán Cruz, Nelia (2013). *Estudio sobre Objetivos, Estrategias y Actuaciones Nacionales e Internacionales en materia de Gobierno Abierto. Modelo general de desarrollo y prospectivas de futuro en España*. Madrid: ONTSI.

Martinez, Javier (2012). *Diagnóstico y Modelo para Red de Intercambio de Conocimiento. Santiago de Chile: RTA, Banco Mundial, Consejo para la Transparencia*. Disponible en: <http://bit.ly/2wfvYOD> [Consulta: junio de 2017].

Matheus, R.; Janssen, M. (2013). "Transparency of civil society websites: Towards a model for evaluation websites transparency". En: *ACM International Conference Proceedings Series*, p. 166-169.

México (2015). "Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública". *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2015&month=05&day=04> [Consulta: junio de 2017]

Moreno Sardà, A; Molina Rodríguez-Navas, P; Corcoy Rius, M (2013): "La información de las administraciones públicas locales. Las webs de los ayuntamientos de Cataluña", en *Revista Latina de Comunicación Social*, 68. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna, páginas 502 a 528. Disponible en: [http://www.revistalatinacs.org/068/paper/987\\_Bellaterra/21\\_Moreno.html](http://www.revistalatinacs.org/068/paper/987_Bellaterra/21_Moreno.html) DOI: 10.4185/RLCS-2013-987/CrossRef link. [Consulta: junio de 2017] [

Moreno Sardà, Amparo; Molina Rodríguez Navas, Pedro; Corco i Rius, Marta; Aguilar Pérez, Antonio; Borrás Farran, Miquel (2013): "Infoparticip@: periodismo para la participación ciudadana en el control democrático. Criterios, metodologías y herramientas". *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*. Vol. 19, Núm. 2 (julio-diciembre), p. 783-803. Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense.

NOTIMEX (2013) "Proponen Sistema Nacional de Evaluación en transparencia"; México City [México City]16 Julio 2013.

O'Hara, K. (2012) "Data Quality, Government Data and the Open Data Infosphere", *Paper read at AISB/IACAP World Congress 2012: Information Quality Symposium*, Birmingham, Great Britain.

Open Government Partnership (2017). *Open Government Guide. All. Customised Report*. Disponible en línea: [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide\\_all-themes\\_June2017\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide_all-themes_June2017_ES.pdf) [Consulta: 1 de julio de 2017]

Ramirez-Correa, P.; Alfaro-Pérez, J.; Durand-Alegre, P. (2015). "Aceptación y uso de los sitios web de transparencia gubernamental. Un estudio empírico en Chile". *Revista Espacios*, vol. 37, núm. 1. Disponible a: <http://www.revistaespacios.com/a16v37n01/16370103.html> [Consulta junio de 2017].

Rios Cázares, A.; Cejudo, G.M. (2013). "El acceso a la información gubernamental: análisis empírico de políticas e transparencia en cuatro países centroamericanos". *Revista de Gestión Pública*, vol. 2, núm. 2. p. 335-381.

Roa, J. (2016a) "Un paso adelante en la Evaluación de la Transparencia. Indicadores Cualitativos de Transparencia (ICP)". Disponible en línea: <http://www.juanmaroa.com/dyntra-org-el-primero-indice-dinamico-de-transparencia-publica/> <http://www.juanmaroa.com/indicadores-cualitativos-de-transparencia-icp/> [Consulta junio de 2017]

Roa, J. (2016b). "Los diez retos del Sistema Nacional de Transparencia en México". Disponible en: <http://www.juanmaroa.com/los-diez-retos-del-sistema-nacional-de-transparencia-en-mexico/> [Consulta: junio de 2017]

Ruijter, E.; Meijer, A. (2016). "National Transparency Regimes: Rules or Principles? A comparative Analysis of the United States and The Netherlands". *International Journal of Public Administration*, vol. 39, núm. 11, p. 895-908.

Ruiz, V.; Soler, J (coords.); Capellades, A.; Casadesús, An.; Lopera, S.; María, A.; Meinhardt, C. (2016). *Model de Maduresa en gestió documental per a la transparència i la publicitat activa*. Barcelona; Associació d'Arxivers-Gestors Documentals.

Sandoval-Almazán, R. (2015). "Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual". *Convergencia*, vol. 22, n° 68, p. 203-227.

Sandoval-Almazan, R.; Gil-García, J. (2016). "Toward an integrative assessment of open government lenses and practical components". *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, vol. 26, n° 1--2, p. 170-192.

Síndic de Greuges de Catalunya (2016). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. Juliol 2017*. Disponible en: [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya\\_cat\\_jul16\\_def.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya_cat_jul16_def.pdf) [Consulta: junio de 2017]

Síndic de Greuges de Catalunya (2017). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. Juliol 2017*. Disponible en: [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4584/Informe%20transparencia\\_17\\_cobertes.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4584/Informe%20transparencia_17_cobertes.pdf) [Consulta: julio de 2017].

Transparency International España (2017) *Índices Transparencia Espana* <http://transparencia.org.es/indices-transparencia-espana/> [Consulta: Junio de 2017]

Vera Martínez, M. C.; Rocha Romero, D.; Martínez Rodríguez, M. C. (2015). "El modelo de Gobierno Abierto en América Latina. Paralelismo de las políticas públicas de transparencia y la corrupción". *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, núm. 53, p. 85-103.

Vetro, A.; Lorenzo, C.; Torchiano, M.; Orozco Minotas, C. (2016). "Open data quality measurement framework: Definition and application to Open Government Data". *Government Information Quarterly*, vol. 33, núm. 2, p. 325-337.

Villoria, M. (2014). *La publicitat activa en la Llei de transparència: accés a la informació i bon govern : possibilitats i insuficiències*. Col. Govern Obert. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència. Direcció General d'Atenció Ciutadana i Difusió. Disponible en: [http://governobert.gencat.cat/web/.content/01\\_Que\\_es/04\\_Publicacions/colleccio\\_govern\\_obert/GovernObert\\_1/governobert\\_1\\_CAT.pdf](http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/04_Publicacions/colleccio_govern_obert/GovernObert_1/governobert_1_CAT.pdf) [Consulta: junio de 2017].

Wartena, C.; García-Alsina, M. (2015). "Keyword Extraction from Company Websites for the Development of Regional Knowledge Maps". En: Fred, A., Dietz, J.L.G., Liu, K., Filipe, J. (Eds.) (2015). *Knowledge Discovery, Knowledge Engineering and Knowledge Management. 5th International Joint Conference, IC3K 2013, Vilamoura, Portugal, September 19-22, 2013. Revised Selected Papers. Series: Communications in Computer and Information Science, Vol. 454, 9. 96-111*. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag.

Zuiderwijk, A. i Janssen, M. (2015). "Participation and data quality in open data use: Open data infrastructures evaluated". En *Proceedings of the European Conference on e-Government, ECEG* (vol. 2015, p. 351.358).

### **Agradecimientos:**

Este proyecto ha sido financiado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña. Su título es: *Análisis de los sistemas integrales de información y conocimiento, e identificación de buenas prácticas para dar cumplimiento normativo y garantizar la transparencia en la gestión y acceso del ciudadano a la información pública* (2015EAPC00022).

Agradecemos el apoyo de la Generalitat de Catalunya al grupo de investigación KIMO (2014-SGR-148).

# CÓMO SER UN CONSEJO DE TRANSPARENCIA INDEPENDIENTE PARA LA CIUDADANÍA

José Molina Molina

*Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia*

## 1. De dónde venimos

---

Vivimos en un formato de Estado heredado desde la transición de una dictadura a una democracia representativa y, ese condicionamiento lo debemos transformar de obstáculo a instrumento con el que, desde la justicia y la libertad se defina la legitimidad del ciudadano para que comience a ser el soberano, reforzando sus derechos. Es en esa nueva gobernanza, concebida no como un proceso administrativo, sino como criterio de participación legítima, y unida al fortalecimiento de las instituciones independientes, la que potenciará el papel impulsor, y nunca secundario, para que el ciudadano pueda informarse, controlar y vigilar, mejorando la calidad democrática. Es *velar por el cumplimiento de las obligaciones*, como señalan las leyes de transparencia, así como de un sistema de control y vigilancia permanente, según sus preámbulos; en definitiva, un gran reto para los Comisionados y para los Consejos de Transparencia.

Sin embargo, aunque tenemos ya el decorado, cierto sector de políticos-directivos de nuestra Administración Pública no quieren que comience la función, no lo aceptan. No quieren reconocer la fuerza de las instituciones independientes, que, desde su personalidad propia ejercen tanto la colaboración como el control, así como, imponen y definen criterios de acuerdo con la ley, e impulsan, promueven y fortalecen la democracia participativa en el ejercicio del derecho a saber de la ciudadanía.

Este sector está bloqueando porque desea seguir cocinándolo todo y dominando a la sociedad, a la que deberían servir y no pretender dominar; para ello, no dudan en utilizar abusivamente sus medios institucionales impidiendo que esas criaturas que nacieron hace tres años, crezcan y se desarrollen en libertad. No saben compartir el poder con instituciones independientes, y a esa lección no han llegado con la emoción suficiente y lo están contaminando todo, y son cada día más los que consideran que tenemos demasiada transparencia y participación, cuando ni siquiera hemos empezado.

Considero que ahora que cumplimos cuarenta años de democracia, es hora de exigir que aquellas ideas y prácticas de aquel sistema dictatorial que abandonamos, y que eran enemigas de los principios que hoy defendemos, no se puede permitir que sigan infiltradas en los comportamientos públicos, porque ya no debemos soportar a quienes nos quieren imponer por su fuerza, formas y comportamientos que fueron democráticamente erradicados.

Pienso que no tendremos nunca libertad y justicia, si no tenemos instituciones independientes, fuertes y con medios, por ese motivo desde las incipientes instituciones independientes y desde los movimientos ciudadanos que nos apoyan, debemos ser muy exigentes, para que nuestras instituciones sean cada día más independientes y para erradicar comportamientos que se han percibido y hasta escuchado, en los que prima más la defensa de “los nuestros” frente a los intereses de “los otros” y en definitiva frente al “interés general” que debería ser el objetivo de quienes nos gobiernan.

## **2. Por una reforma necesaria y completa de la Ley 19/2013**

---

Llegado a este punto, quiero declarar que valoro muy positivamente el avance que supuso para España la aprobación el 9 de diciembre de 2013 de la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la Información Pública y buen gobierno. Sin embargo, considero que presenta una seria limitación al no reconocer el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental. Por ello, firmé en diciembre pasado, junto con más de medio centenar de profesores y profesionales independientes, comprometidos en estas áreas, un manifiesto pidiendo que sea modificada la Ley y tenga carácter de ley orgánica.

Estamos en España, en contra de la tendencia general del Derecho internacional y europeo y contraviniendo el mandato del artículo 10.2 de la Constitución, que establece que *las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*. En efecto, los artículos, 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se entienden inclusivos del derecho de acceso a la información pública.

Igualmente, el Derecho a saber y de información está reconocido como derecho fundamental en los artículos 11 y 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y así ha sido recogido como tal por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este sentido, España debería ratificar cuanto antes el Convenio del Consejo de Europa de 18 de junio de 2009, sobre el Acceso a los Documentos Públicos, que llevan ocho años de retraso.

Los firmantes de esta declaración consideramos que el derecho de acceso a la información es parte integrante del derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión reconocido en el artículo 20.1.d) de la Constitución Española, en tanto condición necesaria para el debate democrático sobre los asuntos públicos amparado por la libertad de expresión del artículo 20.1.a) de la Carta Magna.

Y deseo aclarar, que vivimos inmersos en la estructura de un viejo modelo político, al que, con el paso del tiempo, le hemos sumado una deficiente visión que se adapta a la vida compleja de la democracia y a los efectos que la globalización ha causado. Los protagonistas políticos se han dejado llevar, no inocentemente, por las presiones de los lobbies del establishment, porque no han sabido superar las contradicciones y han convertido el “sistema” en algo que no funciona, con una fuerte tendencia a la patrimonialización e instrumentalización de lo que es de todos.

Sin embargo, el mundo complejo de hoy tiene un impulso imparable, y las democracias no están respondiendo con acierto. Ya Tocqueville nos alertó, que en las democracias hay que ir desprendiéndose de los viejos modelos, y en nuestra sociedad, hemos construido un entramado, supuestamente representativo, sobre las ruinas de un sistema político no democrático. El gran esfuerzo realizado hace ahora cuarenta años, se ha agotado, tanto internamente, como territorialmente, y coincide con un momento en el que la política nacional y regional son decepcionantes.

Debemos huir de la sensación de que no es compatible la complejidad de la nueva sociedad global y la democracia actual, porque es el miedo y la presión, lo que nos impide que encontremos las formas de la nueva gobernanza. Se precisa abrir el espacio político a más actores, a instituciones independientes, a una nueva economía del bien común, a un multiculturalismo y a tantas aportaciones de colectivos sociales que enriquecerán un modelo democrático con un poder compartido, en el que prime el sistema de “contrapesos”.

### **3. Por un nuevo modelo de democracia ética y participativa**

---

Es lo que se empieza a llamar tímidamente gobierno abierto, parlamento abierto, instituciones participativas. Son fórmulas en las que los poderes se compensan y las variables sociales funcionan con más equilibrio. Es la suma que se debe aportar de lo nuevo, para fortalecer la democracia como Tocqueville lo recomendó en su día.

En Francia el Gobierno de Macron, está tomando un nuevo camino, en el que se empiezan a señalar con claridad los perfiles de lo que estamos llamando “el poliedro de la transparencia”, con incompatibilidades claras, con control de la financiación de los partidos, con limitación de mandatos, con exclusión por diez años de la vida pública a cualquier condenado por corrupción, aunque sea por tomar decisiones prohibidas sin lucrarse, o sea, que sí sería es igual meter la pata que meter la mano, con prohibición de contratar a familiares en el parlamento, con prohibición de bolsas de financiación para los distritos, o sea, contra el clientelismo político, y un largo etcétera de reformas que realzan el sentido ético de la vida pública.

Porque la democracia y la complejidad no son contrapuestas, pero el resultado será positivo si se encuentran otras formas más eficientes de gobernar, con procesos dinámicos, sin ataduras, y con capacidad para asumir todas las propuestas de transformación. La democracia o es integradora, o se autodestruye, Acemoglu y Robinson (2012) nos lo han dejado bien documentado en su estudio.

La gobernanza abierta, es poder compartido para todas las instituciones, territoriales, locales y hasta supranacionales, como respuesta a la globalización, porque ese es el papel equilibrador. Sin miedos, siendo capaces de explicarlo y compartirlo con la ciudadanía, para evitar los movimientos convulsos de los populismos ultras, de sus mensajes sencillos que calan en las heridas que no han cicatrizado en una ciudadanía explotada por el sistema, por eso ha triunfado “que América sea lo primero”, como dice Trump, el Brexit y tantos otros que siguen sus pasos.

En el fondo subyace la pregunta: ¿qué democracia queremos? ¿qué partidos políticos precisamos? y cómo les exigimos que respondan a sus compromisos de ética, transparencia y rendición de cuentas. Es la confianza convertida en fuerza movilizadora. Quienes superen esos retos desde el debate público y sean capaces de

asumir nuevos procesos con decisiones transparentes, serán las referencias de los nuevos proyectos.

#### **4. ¿Cómo lograr las instituciones independientes?**

---

Para alcanzar esa igualdad social y política se precisa un equilibrio de poderes, y potenciar que las instituciones independientes cumplan su misión constitucional en ese equilibrio. Si recogemos las recomendaciones que por ejemplo nos hace la asociación Access Info Europe para asegurar la independencia y eficacia de los Consejos de Transparencia, este podría ser el resumen:

- El nombramiento de los miembros tiene que ser ajeno a cualquier influencia política y asegurarse su permanencia en el cargo, protegidos contra el despido arbitrario (procesal/sustantivo) una vez nombrados.
- Independencia financiera, o sea, un presupuesto suficiente en función de los objetivos de la ley y cuya dotación no dependa de la voluntad del poder a controlar.
- Requisitos de experiencia profesional para ser nombrados miembros del Consejo.
- Mandato y poder necesario para desempeñar las funciones del consejo, incluyendo el poder de revisar documentos clasificados e inspeccionar las instalaciones de los organismos públicos.
- Decisiones vinculantes y poder para ordenar las medidas necesarias para para que sus decisiones se cumplan, incluida la desclasificación de la información.
- Tomar medidas estructurales necesarias con la autoridad pública (por ejemplo, realizar más formación o mejorar la gestión de los registros).
- Poder sancionador a las instituciones incumplidoras y a los responsables de los incumplimientos, así como capacidad de ejecución de sus resoluciones.

#### **5. Y, ¿cuál es el estado actual de la transparencia en España?**

---

Puedo afirmar que la transparencia en España no solo funciona en diferido, también es bastante opaca. Y se oculta detrás de una madeja burocrática que entrelaza ministerios, oficinas, Portales y Consejos con dependencias orgánicas y jurídicas distintas, muy dispares, con nombres similares y competencias a veces solapadas. El ciudadano no entiende la desconfianza existente entre sus instituciones y la lucha por obstaculizar una labor que en teoría se ha impulsado por una ley. Da la impresión de que solo se desea una ley decorativa, un bonsái del ordenamiento, para cumplir con los requisitos formales de los compromisos adquiridos en los acuerdos con las instituciones internacionales.

Comprender los cauces por los que discurre la transparencia es una tarea difícil y pedir información sobre los diferentes organismos y oficinas que trabajan para la misma es como internarse en un laberinto. Para la mayoría de las personas es confuso comprender cómo funciona la transparencia, por eso hay muy pocas solicitudes. Hay

que ir a un sistema sencillo de preguntas por correo electrónico, respuestas, o como ya operan en algunos organismos que se permiten por teléfono. Sistemas de una sociedad moderna, abierta e informatizada.

El engranaje burocrático de la transparencia también es complicado. En el Estado, los datos que llegan al ciudadano dependen de cinco entidades adscritas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o al Ministerio de la Presidencia, sin coordinación entre ellas: la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración, por un lado; la Oficina de la Transparencia y el Acceso a la Información, por otro; el Portal de la Transparencia, que depende directamente de las dos oficinas anteriores; el CTBG, que es independiente jurídicamente y vela por el acceso a la información de los solicitantes; y, finalmente, la Oficina de Conflicto de Intereses. Cinco estructuras para un fin, sin estar bien coordinadas.

En las CCAA, las cosas no son más sencillas, y especialmente se complican por los pocos medios que se han puesto a disposición de los Consejos o Comisionados. En mi Comunidad Autónoma, nuestra ley de transparencia ha transformado el acceso a la información tanto activa como pasiva en toda una Consejería y en una potente organización administrativa, para gestionar algo que es sobre todo inmaterial porque la transparencia es, sobre todo, una *actitud*; se ha potenciado el concepto administrativista de la transparencia desde una perspectiva monopolística de la Administración, en la que organismos como nuestro Consejo, tienen un escaso papel.

En España y en Murcia sus gobiernos han sido muy opacos y permisivos con la corrupción, no se han distinguido históricamente por buenos niveles de transparencia, sino más bien por la cara contraria de la moneda, tramas de corrupción política, escándalos de todo tipo y opacidad reinante. No en vano, en 2010 Transparencia Internacional situó a la Región de Murcia en el puesto 12 de las Comunidades Autónomas en Transparencia, en 2012 ocupa el último lugar en dicho ranking, en 2014 la penúltima, no siendo hasta 2016 cuando asciende hasta la sexta posición. Al tiempo, en la Región de Murcia se han registrado numerosos casos de corrupción urbanística. Y más recientemente, el propio Presidente de la Comunidad Autónoma, tuvo que dimitir por dos presuntos casos de corrupción política, uno relacionado con una supuesta construcción ilegal de un auditorio en el municipio del que fue Alcalde de 2003 a 2013, y otro por una presunta trama para lavar su imagen en redes sociales con dinero público, vinculada al caso de corrupción nacional del Partido Popular "Púnica". Su dimisión como Presidente de la Región se produjo en abril de 2018, mientras que su dimisión como diputado autonómico llegó en septiembre. Al día de hoy estamos viviendo la reproducción de un caso similar con la Senadora por Murcia, Pilar Barreiro, exalcaldesa de Cartagena.

Volviendo al Estado, no podemos olvidar la existencia de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración, creada en 2013 para vigilar las medidas incluidas en la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA/2012) que depende orgánicamente del Ministerio de la Presidencia, pero su funcionamiento depende tanto de Presidencia como del gabinete de Hacienda y Administraciones Públicas, y además la Oficina de Transparencia y Acceso a la Administración, entidad que se encarga de actuar como unidad de información del Ministerio de la Presidencia, para la coordinación de la información de la Administración General del Estado y de la elaboración y control de los informes que se remiten al Portal de Transparencia, que fue la encargada de diseñar en 2014 el Portal de Transparencia y atiende a los ciudadanos sobre el modo de acceso a los servicios y procedimientos en materias

propias del departamento, así como de tramitar las quejas y sugerencias que pudieran derivarse de su funcionamiento. No olvidemos las polémicas que suscitó el Portal de la Transparencia desde el día que apareció, tanto en el Estado, como en casi todas las CCAA. Para algunos grupos políticos y sectores sociales, la información que contiene es escasa o semitransparente. Además, en algunas ocasiones tarda más de lo esperado en modificarse.

Por otro lado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, un organismo público adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que tiene personalidad jurídica propia y actúa con autonomía e independencia. Su labor es la de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el derecho de acceso a la información pública y garantizar el buen gobierno. Es decir, si un ciudadano hace una petición de información en el Portal de Transparencia y éste no le responde, el Consejo es el encargado de recabar ante la Administración Pública que tiene derecho a acceder a la misma. Lo acreditan sus muy variados contenciosos que mantienen con diferentes Organismos y Ministerios, ya pasan de medio centenar de recursos. El CTBG tiene intención de hacer más comunicación con la ciudadanía, pero tienen unos recursos muy limitados. El Gobierno no ha hecho nada para potenciarlo y es lamentable los escasos recursos con los que cuenta.

## **6. Una propuesta de solución al actual estado de las cosas**

---

Entre las posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias que se están barajando (como la prevista y ya vigente del art. 133.1.d) Ley 39/2015), en mi modesta opinión, debería optarse por la “Alternativa de: Esperar a la eventual modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”, puesto que se encuentra en tramitación en sede parlamentaria una proposición de ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes presentada por el grupo parlamentario Ciudadanos y admitida a trámite el 23 de septiembre de 2016, la cual, prevé la modificación de varios artículos de la Ley 19/2013, aunque, en mi opinión, debería ser más ambiciosa e integradora, desarrollando una visión poliédrica de la transparencia y regulando, desde una concepción avanzada, todas las formas, manifestaciones y caras de ese “poliedro”.

No obstante, la carrera de fondo está en conceptuar como derechos fundamentales, en el mismo plano que la protección de datos personales, los derechos de participación y acceso a la información. En países como EEUU, RU y Francia, recientemente con las nuevas leyes impulsadas por el presidente Macron, parece que avanzan en ese sentido.

Sin embargo, hay quien piensa que: “el tiempo transcurrido sin el desarrollo reglamentario de la ley, hace aconsejable no demorar más tiempo la tramitación del proyecto de real decreto, sin perjuicio de que la norma reglamentaria deberá adaptarse a las novedades legislativas que finalmente se aprueben”.

A mi juicio, es mucho más costoso e ineficaz elaborar ahora un reglamento para desarrollar una Ley que va a ser modificada en breve por otra Ley que ya se está tramitando en las Cortes Generales y que a buen seguro obligará a tramitar una modificación del reglamento que ahora se pretende desarrollar.

Así, reitero mi posición de que, antes de iniciar el procedimiento para aprobar el desarrollo reglamentario de la Ley 19/2013, habría que modificarla, no solo en los

concretos y limitados aspectos previstos en la proposición de ley presentada por Ciudadanos, sino en muchos más, los cuales pueden ser impulsados desde los distintos grupos parlamentarios a través de la presentación de las correspondientes enmiendas parciales, que completen y den un contenido a las exigencias ciudadanas con una nueva elaboración de un proyecto de ley de modificación de la Ley 19/2013, ese proyecto debería contemplar:

- a) El derecho de acceso a la información pública, que debería ser reconocido como un derecho fundamental como ya lo es la protección de los datos de carácter personal, aunque ello precise una reforma constitucional.
- b) En el debate parlamentario de la Ley 19/2013 se constató que algunos grupos políticos se negaron a que el derecho de acceso a la información pública fuera reconocido como un derecho fundamental porque ello implicaría su regulación por ley orgánica y la exclusión de las competencias autonómicas en la materia y, por ende, la imposibilidad de aprobar una ley de transparencia propia, que, en la actualidad, ya suman un total de 12 aprobadas.
- c) A diferencia de lo que sucedió en materia de protección de datos personales, ello está dando lugar a una “proliferación normativa” que, en mi opinión, dificulta el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos al tener que enfrentarse a la aplicación de varias normas no siempre coincidentes según el territorio en el que viva: la Ley 19/2013, la correspondiente ley autonómica de transparencia y, en su caso, las ordenanzas locales (provinciales y municipales).
- d) Los límites o excepciones y las causas de inadmisión no deben ser tan numerosas, amplias y ambiguas. Algunas leyes autonómicas de transparencia han mejorado la regulación estatal acotando y delimitando con más precisión la aplicación de las mismas.
- e) Las entidades privadas que prestan servicios de interés general - telecomunicaciones, electricidad, gas, servicios postales, etc.- y los concesionarios de servicios públicos -agua, residuos, sanidad, transporte, etc.- deben quedar sujetas totalmente a la Ley 19/2013 al mismo nivel que la propia Administración pública titular y responsable del servicio en todo aquello que tenga que ver con la prestación de dicho servicio público.
- f) Todas las entidades, empresas, organizaciones, personas jurídicas, fundaciones, asociaciones, sindicatos y partidos políticos que reciban ayudas o subvenciones públicas, de cualquier naturaleza deberán estar incluidas en el ámbito subjetivo de la legislación de transparencia y obligadas a suministrar información concreta sobre el origen, destino, objetivos y resultados obtenidos de la aplicación de tales ayudas.
- g) Los ciudadanos y entidades representativas de los mismos, amparados en los protocolos de protección al denunciante, deben tener capacidad de denuncia vinculante ante los órganos de control interno (Intervenciones) y externo (Tribunal de Cuentas) quienes deberán llevar a cabo las actuaciones de investigación y comprobación de los hechos denunciados.
- h) El silencio administrativo debe ser positivo, salvo manifiesta excepción legal, y debe ir acompañado de un procedimiento judicial rápido y gratuito para hacerlo efectivo, por ejemplo, en los términos regulados en el artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el

texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Las leyes de transparencia autonómicas de Cataluña, Valencia, Aragón y Navarra ya prevén el silencio positivo, y tanto la Comisión de Garantías del derecho de acceso de la información pública de Cataluña (GAIP) como el Consejo Valenciano de Transparencia están admitiendo las reclamaciones presentadas por los ciudadanos que han obtenido el derecho de acceso por silencio, pero la información no les ha sido entregada. Está funcionando muy bien. En la mayoría de casos, durante la tramitación de la reclamación, la información es entregada por la Administración.

- i) La Ley 19/2013 debe aplicarse, no solo de forma supletoria, sino plena, en todas aquellas materias y procedimientos que tengan una normativa específica de acceso a la información pública (por ejemplo, a los interesados en el procedimiento administrativo, en materia ambiental, concejales y cargos electos, urbanismo, contratación, función pública, etc.), salvo que ésta resulte más favorable para el ciudadano que la contenida en la propia Ley 19/2013. En relación con el derecho de acceso a la información pública, y con independencia del ordenamiento sectorial, todas las personas deben poder presentar la reclamación ante el Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en las CCAA que hayan asumido sus competencias y hayan desarrollado la ley, pero bien entendido, que la ley Estatal, no puede desarrollarse en una comunidad restringiendo conceptos o limitando derechos, sino siempre avanzando más allá de las planteadas por el Estado.
- j) El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y sus homólogos territoriales, deben estar servidos por funcionarios públicos en activo, en situación de servicios especiales y con garantías de retorno a la función pública administrativa sin temor a represalias, así como tener la facultad de imponer y ejecutar multas coercitivas para lograr el cumplimiento efectivo de sus resoluciones por parte de la Administración, así como, no solo instar, sino instruir y resolver los procedimientos sancionadores ante los incumplimientos de la Ley. Ya hemos visto varios organismos estatales que recurren las resoluciones del CTBG ante la jurisdicción contencioso-administrativa (algún Ministerio y RTVE, los casos más sonados) y ni siquiera tienen que pedir la suspensión cautelar de la resolución del CTBG. Simplemente no la cumplen hasta que haya sentencia firme que así lo ordene y el CTBG no puede hacer nada más. Y si no recurren la decisión del CTBG, tardan en cumplirla porque el Consejo carece de medios de ejecución forzosa, de tal manera que sus resoluciones no son realmente ejecutivas.
- k) Las leyes de creación de los Consejos y Comisionados de Transparencia deben configurar sus estructuras y establecer, según las mismas, las dotaciones presupuestarias mínimas que les deben ser asignadas tanto para gastos de primer establecimiento como para gasto corriente y de inversión en ejercicios futuros.
- l) El órgano competente para incoar y resolver los procedimientos para sancionar las infracciones de la Ley de Transparencia no pueden ser la propia Administración responsable de su incumplimiento. Salvo alguna honrada excepción, apenas se sancionará. El órgano competente debe ser, en cualquier caso, el CTBG y sus homólogos territoriales. Es la mejor forma de reconocer su verdadera independencia.

- m) La Ley 19/2013 debe contemplar un proceso judicial (contencioso administrativo) especial rápido, sumario, gratuito y sin abogado ni procurador (similar al monitorio que existe en el ámbito civil) que garantice el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública.

En la actualidad, la jurisdicción contencioso-administrativa es ineficaz porque es muy lenta y cara para los ciudadanos de a pie. Son testimoniales los ciudadanos que pueden acudir a la misma, y cuando se obtiene una sentencia favorable en el mejor de los casos, la información ya ha perdido utilidad o interés porque ha transcurrido una media de 2 años desde que se solicitó por primera vez hasta que la sentencia finalmente se cumple por la Administración.

Esta injusta situación provoca que, a las autoridades, a sabiendas de la inoperancia y lentitud de la jurisdicción contencioso-administrativa, no les preocupe lo más mínimo seguir sin contestar las solicitudes de acceso a la información presentadas por los ciudadanos o denegarlas sin mayor fundamento. Los responsables políticos saben que la decisión de la Justicia se producirá con tanto retraso que pueden disfrutar de un tiempo valioso sin facilitar la información. En el peor de los casos, cuando se produzca la firmeza de la sentencia, ellos ya ocuparán otro cargo público distinto y la opinión pública, en su caso, se habrá olvidado del caso.

Y para concluir debemos hacer una importante reflexión. De nada sirve mejorar aisladamente la ley estatal de transparencia si no se mejoran otras muchas leyes que la dificultan: contratación, función pública, procedimiento administrativo, jurisdicción contencioso-administrativa, etc.

Un ejemplo, en 2013 se aprobó la Ley de Transparencia. Dos años antes se modificó la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa para imponer las costas al ciudadano que pierde el pleito con la Administración y dificultar de este modo el acceso a la justicia administrativa, ya que antes solo se imponían en los casos de mala fe o temeridad.

Asimismo, el artículo 70.4 de la nueva Ley 39/2015 introduce una inconstitucional definición del expediente administrativo que impide el acceso a la información contenida en el mismo, ya que, directamente y con independencia de su contenido concreto, no forma parte del expediente “la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

Conviene recordar que la transparencia no es solo una ley aislada. A nivel formal, el conjunto normativo debe permitir e impulsar la transparencia. Junto con las modificaciones propuestas de la Ley 19/2013, también debería suprimirse el artículo 70.4 de la Ley 39/2015 y modificarse la Ley 29/1998, de la jurisdicción contencioso-administrativa, para mejorar la protección jurisdiccional del derecho de acceso a la información pública y solo imponer las costas al ciudadano en caso de temeridad o mala fe, como siempre ha sido así incluso en la anterior Ley de 1956, aprobada en plena dictadura.

## 7. Y como colofón, alguna experiencia personal como presidente del CTRM

---

Tengo que manifestar que mi experiencia en la presidencia del CTRM es muy lamentable. Llevo dos años luchando para conseguir un equipo técnico que me ayude a gestionar con independencia los escasos medios puestos a disposición del CTRM, así como a desplegar toda la capacidad para ejercer las funciones.

He estado seis meses sin local asignado y sin personal para formar un equipo, despachando desde mi ordenador personal. Cuando, en abril de 2016, tras arduas gestiones logré la incorporación provisional y en precario de algunos funcionarios (3) y un interino, la creación de una Consejería dedicada especialmente a “Comunicación y Transparencia” ha llevado al incremento de las injerencias, algunas descaradas, en el funcionamiento del Consejo y singularmente de esta Presidencia, que, finalmente han desembocado en el veto al funcionario que, hasta julio de este año, ejercía provisionalmente las funciones de director de la oficina y secretario del Consejo y en el aumento de las dificultades para poder llevar a cabo mis funciones.

Estoy siendo cuestionado en cuanto a mis atribuciones como Presidente del Consejo; he sido acusado de “cortijero y enchufista” por quienes ostentan altas responsabilidades administrativas y políticas y el Consejo que presido ha pasado de controlador de la Administración a “controlado” por la Administración; no hay propuesta o Resolución que no sea sistemáticamente rechazada por la representación de la Administración; la máxima responsable de la Consejería responsable de la transparencia ha rechazado mis ofrecimientos y peticiones para reunirnos, y así, un largo y penoso camino de desencuentros. Esto no es un lamento, ni estoy pidiendo apoyos, simplemente estoy relatando algunas situaciones reales que, a mí personalmente, me abochornan e inquietan.

Todo ello, se ha producido en un contexto en el que la Administración Regional de Murcia presenta una resistencia a la transparencia de forma reiterada, como demuestra la siguiente tabla, siendo la Comunidad Autónoma murciana la que más solicitudes de acceso ha denegado, y estando, sin embargo, muy por debajo en número total de solicitudes recibidas de otras comunidades, como se puede comprobar en la Tabla 1.

Todos estos hechos demuestran la evidente necesidad de una Ley de Gobierno Abierto para la Región de Murcia que sirva decisivamente para constituir un ámbito de regeneración pública y lucha contra la corrupción real, cambiando lo que actualmente es opacidad y escándalos recurrentes de corrupción, por regeneración democrática y transparencia, y situando al partido que la promueva como adalid de estos principios.

Como decía al principio, al menos en mi entorno territorial, se quiere una transparencia tipo “bonsái” decorativa, cuando la ciudadanía está reclamando una rendición de cuentas total y absoluta de cuanta información y actuaciones se realicen por los responsables del gasto público. Son muchos los políticos que no entienden, que lo público es de todos, que el que gobierna es un gestor de los medios, y que el derecho a saber, salvo las restricciones que específicamente marca la ley, no se puede negar. Vivimos en una sociedad que precisa de la transparencia para no morir en los vericuetos de un mundo globalizado, que intenta dominar por medio de su establishment -grupos económico-financieros-políticos- a esa sociedad global y a su sector público en particular, sin respetar la democracia, ni permitir que la igualdad y la solidaridad, sea la vía para conseguir una sociedad libre.

Y ese objetivo es el que me mueve estar hoy aquí, no podemos conformarnos con una democracia formal, una libertad condicionada, un derecho a saber mediatizado, un gasto público sin control efectivo, un funcionariado prisionero en su laberinto, y al otro lado, una ciudadanía expectante a la que se lanzan mensajes equívocos, mientras se ejerce el control invisible de las normas y sus formas de interpretarlas o de bloquearlas.

**Tabla 1. Solicitudes de Información Ejercidas ante las Comunidades Autónomas**

	Denegadas	Aceptadas	Inadmitidas	Desistidas	Pendientes	Silencio	Derivadas	Total CA	
Andalucía <sup>1</sup>	23	-	-	-	-	-	-	-	
Aragón	11	291	74	10	18	0	0	404	
Canarias	2	224	6	28	1	0	0	261	
Cantabria <sup>2</sup>	-	-	-	-	-	-	-	-	
Catilla y León	-	-	-	-	-	-	-	-	
Castilla La Mancha	2	98	17	13	0	20	2	152	
Cataluña <sup>3</sup>									
Extremadura	2	12	6	0	0	3	0	23	
Galicia	5	461	14	7	21	2	2	512	
Islas Baleares	6	71	2	1	26	0	6	112	
La Rioja	4	54	7	0	1	2	4	72	
País Vasco	3	94	10	5	6	0	12	130	
Asturias	3	153	17	0	6	20	3	202	
Madrid <sup>4</sup>	-	-	-	-	-	-	-	1102	
Murcia	47	213	30	0	11	0	32	333	
Navarra	1	25	0	0	0	1	1	28	
Valencia	5	89	0	1	0	0	3	98	
TOTAL CCAA	17	138	1874	188	64	90	48	62	3543

Fuente: José Luis Ros Medina. Memoria Tesis Doctoral.

Por eso no me cansaré de exigir una sociedad sin fronteras, solidaria y que no fomente desigualdades, con una conducta ética en sus gestores públicos y desde el movimiento ciudadano no se descansará hasta que se consiga.

Yo desde la presidencia del CTRM me alinee en esta dirección y les invito a que apoyen desde la posición que tengan en la sociedad este cambio. Con transparencia, ética y control ciudadano, construiremos esa nueva sociedad. Esta es mi misión personal y corporativa, espero que todos juntos lo consigamos.

1 Para el caso de Andalucía sólo ha sido posible encontrar en su portal de transparencia la referencia al dato de las solicitudes denegadas.

2 Cantabria y Castilla y León han sido los dos únicos casos en los que no hemos encontrado ninguna información estadística sobre las solicitudes de acceso a la información pública.

3 Los datos de Cataluña son parciales, ya que no ha sido posible encontrar información sobre los campos incompletos. Además, la cifra de solicitudes aceptadas también es parcial, ya que se refiere sólo a las solicitudes de acceso aceptadas parcialmente y no cuantifica las aceptadas en su totalidad, las cuales son mucho más numerosas que las primeras en el resto de casos autonómicos.

4 El caso de Madrid la información se encuentra publicada, pero mes a mes y en formato no reutilizable, por lo que no ha sido posible obtener las cifras concretas.

## FUENTES

Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.

Blanes, M.A. (2014). *La Transparencia informativa de las Administraciones Públicas*. Pamplona: Editorial Aranzadi

Molina, J. (2014). *Ciudadano y Gasto Público*. 5ª Edición. Navarra: Editorial Aranzadi.

Molina, J. (2016). *Funcionamiento y organización de las autoridades de Transparencia*. Conferencia presentada en el III Congreso Internacional del Gobierno Abierto y I Congreso de Buen Gobierno y Transparencia. Universidad de Valencia.

Molina, J. (2016). Misión Corporativa de los Consejos de la Transparencia. *Revista del CTBG*.

Molina, J. (2016). *Por qué la transparencia*. 2ª Edición. Navarra: Editorial Aranzadi.

Molina, J. (2016). *Retos para una sociedad transparente*. Conferencia presentada en las I Jornadas organizadas por el CTRM y UMU ([enlace](#)).

Tocqueville, A. (1990). *Ecrits et discours politiques*. Editorial Gallimard.

# FALTAS DE PARTICULARES EN EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO: MECANISMO DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Dra. Gisela María Pérez Fuentes  
Dra. Karla Cantoral Domínguez  
*Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México*

## RESUMEN:

México se encuentra en proceso de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, como parte de este proceso se ha incorporado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas las faltas de particulares, es decir, los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas. En dicho ordenamiento se prevé además la obligación del servidor público de presentar su declaración patrimonial, de intereses y fiscal o comúnmente conocida como ley 3 de 3. Se presentan algunos aspectos de cómo se ha involucrado la actividad de los particulares como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas, cuando están relacionados con diversos actos de la administración pública. Por otra parte, se ordenó crear el Sistema Nacional de Servidores Públicos y Particulares Sancionados, con el propósito de que las sanciones impuestas a servidores públicos y particulares por la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción, queden inscritas dentro del Sistema y su consulta pueda estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera, como forma de coadyuvar a mantener la transparencia y rendición de cuentas en un estado democrático de derecho. En este sentido, se parte del análisis de los elementos que implican el Sistema Nacional Anticorrupción, desde coordinar, prevenir, controlar y sancionar la actividad de los servidores públicos y en el caso específico de este capítulo, los tipos de faltas en las que pueden incurrir los particulares, tanto en su aspecto individual como empresarial, para determinar los criterios de responsabilidad con el orden público.

## PALABRAS CLAVE:

Transparencia. Sistema anticorrupción. Faltas de particulares. Rendición de cuentas. Ley 3 de 3.

## 1. Introducción

---

México es un país que se ha caracterizado por su voluntad política en el diseño normativo y actualización de sus leyes conforme a las recomendaciones que se le hacen en el ámbito internacional, tales como la ONU, OCDE, OEA, entre otras, a partir de la cual se han realizado reformas estructurales, por ejemplo en telecomunicaciones, energética, laboral, así como el Sistema Nacional Anticorrupción, sin embargo, las buenas intenciones requieren buenas prácticas que permitan dotar de eficacia a sus instituciones y leyes respectivas.

En el presente trabajo se analiza la incorporación de las faltas de particulares como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas en el sistema jurídico mexicano a partir de un estudio de caso: contrataciones públicas electrónicas en la empresa pública Petróleos Mexicanos y los retos que se presentan en México para su implementación.

## 2. Sistema Nacional Anticorrupción en México: diseño institucional

---

El 27 mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de combate a la corrupción. Dentro de esta reforma, debe destacarse la modificación del artículo 113 constitucional, mismo que quedó de la siguiente manera:

“Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

**I.** El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

**II.** El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

**III.** Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

- a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;
- b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

- c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno;
- d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos;
- e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción...”

Esta reforma constitucional creó el Sistema Nacional Anticorrupción para enfrentar el fenómeno que ha dañado tanto la democracia y la economía en México. Para el cumplimiento del Sistema se fijan ciertas bases mínimas, dentro de las que se encuentran un Comité Coordinador, integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el Presidente del organismo garante que establece el artículo 6º de la Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.

En la acción de inconstitucionalidad 70/2016 de 13 de junio de 2017, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece que las facultades directas del Comité Coordinador son:

- a. El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales.
- b. El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan.
- c. La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.
- d. El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos.
- e. La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no

vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.

Cabe destacar que el día 18 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el paquete de reformas legislativas para prevenir y combatir la corrupción, tales como:

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas. Establece las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos, de presentar declaraciones patrimonial, de conflicto de intereses y fiscal.
3. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
4. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforma en el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que ahora podrá sancionar por faltas graves, tanto a servidores públicos como a particulares.
5. Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Crea la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción.
6. Reformas al Código Penal Federal. Establece las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares. En este segundo supuesto, el artículo 212 establece que cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente: I.- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones; II.- Las circunstancias socioeconómicas del responsable; III.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y IV.- El monto del beneficio que haya obtenido el responsable.
7. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Sistema Nacional Anticorrupción coordina a actores sociales y a autoridades de los distintos órdenes de gobierno, a fin de prevenir, investigar y sancionar la corrupción. Con este sistema, se crea un Comité Coordinador, encabezado por un ciudadano; también habrá un Comité de Participación Ciudadana (cinco personas), seleccionado por académicos reconocidos. Sin embargo, sus facultades no se encuentran atribuidas de manera directa en la Constitución. Como podemos observar, para que este modelo funcione, debe fomentarse la participación ciudadana, que se recupere la confianza en las instituciones gubernamentales y además que los mecanismos que existen para combatir la corrupción se hagan realidad.

### 3. Ley 3 de 3: declaración patrimonial, de intereses y fiscal en México

---

La ley 3 de 3 es una iniciativa ciudadana que fue impulsada por diversos ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, mediante la cual se establece la obligación de todos los servidores públicos de hacer públicas tres declaraciones: patrimonial, de intereses y fiscal. Así como establecer reglas de conducta que deben observar tanto servidores públicos como particulares y las sanciones en caso de corrupción.

Este modelo fue producto de una amplia deliberación entre gobierno y sociedad civil. Como señaló la doctora Jacqueline Peschard, actual presidenta del Comité Coordinador, en la instalación de dicho comité el día 4 de abril de 2017: “El Sistema Nacional Anticorrupción está todavía incompleto porque no está nombrado el Fiscal Especial de Combate a la Corrupción, ni los magistrados de la sección especializada y de las salas regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que tendrán a su cargo imponer las sanciones administrativas a los servidores públicos que cometan faltas graves. Es indispensable que la selección de estos cargos se haga con mecanismos que aseguren un claro escrutinio público, es decir, una competencia abierta entre candidatos y con vigilancia de la ciudadanía, a fin de garantizar su imparcialidad y autonomía”. Por ello la expedición de la ley es insuficiente, se requiere dar el siguiente paso encaminado a su aplicación eficiente.

La Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 2016, contiene en el capítulo relativo a los instrumentos de rendición de cuentas el artículo 26, denominado “Del sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal” en el que se establece que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, llevará el sistema de evolución patrimonial, de declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal, a través de la Plataforma digital nacional que al efecto se establezca, de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como las bases, principios y lineamientos que apruebe el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción.

Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes (Artículo 29).

Cabe destacar que este precepto fue motivo de la acción de inconstitucionalidad 70/2016, promovida por diversos diputados de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de los artículos 29; 34, tercer párrafo; 48, primer párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como del sexto párrafo del artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, misma que fue resuelta el día 13 de junio de 2017 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez constitucional del artículo antes mencionado, en el que analizó entre otros aspectos:

“La gran diferencia con la regulación anterior de las declaraciones patrimoniales antes de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, es que la publicidad de las mismas se hacía descansar en la voluntad del servidor público, mientras que con el artículo 29 vigente de la LGRA, la naturaleza de la información es pública, por lo que su publicitación deja de depender de la voluntad del servidor. Así, toda la información patrimonial y de intereses que no afecte la vida o integridad del servidor o sea dato personal que la identifique directamente o la haga identificable y no sea necesario para el seguimiento de su incremento o modificación patrimonial en relación con lo que percibe como salario o ingreso debe ser publicitada”.

Además, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el legislador sí definió de manera clara los lineamientos y elementos que debe observar el Comité Coordinador para la elaboración de los formatos de las declaraciones patrimonial y de intereses.

Es interesante la resolución antes mencionada, cuando refiere que del marco normativo del Sistema Nacional Anticorrupción se derivan al menos tres elementos generales: a) Que la información en las declaraciones de los servidores públicos es de naturaleza pública y debe encontrarse sujeta al principio de máxima publicidad en los términos de las disposiciones constitucionales y convencionales aplicables; b) Que el umbral de protección de los datos personales y la vida privada de los servidores públicos es menor que el de los particulares, atendiendo al interés público en el contenido de esta información y a la finalidad de evitar conductas irregulares e internalizar los incentivos para no realizarlas; c) Que aún en este contexto de máxima publicidad y menor umbral de protección, los servidores públicos cuentan con protección de datos personales y vida privada, esta protección se referirá al posible riesgo a su vida e integridad personal.

Concluyó la mayoría de los ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la finalidad de la reforma constitucional en materia anticorrupción, así como de las leyes generales que la desarrollan, tiene como objeto hacer distinciones y pormenorizar la situación de los servidores públicos frente a las demás materias que afectan su esfera jurídica, esto quiere decir que el régimen que se establece en la Ley General de Responsabilidades Administrativas tiene que ser visto como el régimen especial y de excepción frente al de la Ley General de Transparencia, por lo que el artículo 29 de aquélla, debe entenderse que desplazará la aplicación del artículo 70, fracción XII de la Ley General de Transparencia, tanto por ser una Ley posterior, como por regular un supuesto especial relacionado con los servidores públicos, en donde se privilegia el derecho de la colectividad a recibir información y aumentar su participación para evitar la corrupción y mantener la confianza en los servidores públicos.

#### **4. Un estudio de caso: contrataciones públicas electrónicas en Petróleos Mexicanos**

---

En la reforma constitucional de 2013 en materia energética, se incorporó de forma expresa el modelo de las empresas productivas del Estado, así lo podemos observar en los artículos 25 párrafo quinto y 27 párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A partir de la nueva ley de Petróleos Mexicanos publicada

en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, PEMEX se transformó en una empresa productiva del Estado, conservando su personalidad jurídica. Esto quiere decir que el propietario de la empresa productiva PEMEX es el Gobierno Federal y su régimen jurídico se encuentra determinado en la ley especial.

La nueva estructura de PEMEX se observa en el sistema de contrataciones públicas, toda vez que la empresa deberá contar con un sistema de información pública sobre sus proveedores y contratistas que se actualice periódicamente y deben contener la información de los últimos cinco años de los contratos celebrados, así como el historial de cumplimiento de los mismos, incluyendo, en su caso, la ampliación, incremento o ajuste en dichos contratos (Artículo 85 de la Ley de Petróleos Mexicanos).

La información sobre contratación pública comunicada al exterior de PEMEX se transmite por diferentes canales (OCDE, 2017: 45):

1. Se desarrolló un micrositio dentro del portal de Internet de PEMEX para consulta por proveedores y el público en general. El sitio contiene información, por ejemplo, sobre licitaciones abiertas públicas, procesos de invitación restringida y relaciones con proveedores.
2. En cumplimiento de la ley en materia de transparencia, la información sobre contratación pública de PEMEX se carga en el Portal de Obligaciones de Transparencia, donde todas las entidades públicas federales publican activamente la información requerida.
3. El artículo 85 de la ley de PEMEX y las Disposiciones Generales de Contratación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2016, establecen que la empresa desarrollará el Sistema de Información Pública de Proveedores y Contratistas (SIPPC), el cual se actualizará con regularidad y contendrá información sobre los contratos formalizados durante los últimos cinco años. Además, el SIPPC contiene información sobre la nacionalidad y las actividades de negocios de los proveedores, los resultados de la evaluación de su desempeño, su cumplimiento de los términos y calendarios del contrato, sanciones, cumplimiento de regulaciones ambientales y certificaciones de calidad.
4. Las convocatorias para licitación en la modalidad de licitación pública internacional en el marco de los tratados de libre comercio se publican en el Diario Oficial de la Federación.

En las Disposiciones Generales de Contratación para PEMEX y sus empresas subsidiarias se contempla el procedimiento tanto de forma electrónica como presencial. En este sentido, la contratación electrónica no solo incrementa la eficiencia al facilitar el acceso a las licitaciones impulsando la competencia y reduciendo cargas administrativas, sino también puede mejorar la transparencia al ampliar la rendición de cuentas a las autoridades públicas (OCDE, 2017: 256).

A pesar de que el proceso de implementación en PEMEX ha sido lento, cabe destacar que el 25 abril de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Federación las Políticas y Lineamientos para la utilización del nuevo Sistema de Contrataciones Electrónicas PEMEX (SISCEP) cuyo objeto consiste en regular la forma y términos para la utilización del SISCEP en los Procedimientos de Contratación Electrónicos o Mixtos y Eventos Electrónicos, conforme lo que dispone la ley especial y demás normativa aplicable. En cuanto a su ámbito de aplicación, las políticas y lineamientos deben ser

aplicados de forma obligatoria tanto por los servidores públicos de PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias, como por los usuarios externos.

En el anexo único podemos encontrar un apartado de definiciones, tales como: comunicación de incorporación, evento electrónico, nube, procedimiento de contratación electrónica, procedimiento de contratación mixto y sobre electrónico. Para promover la participación en forma electrónica de las empresas que deseen participar como proveedores de PEMEX, se oferta en la página oficial de internet un tutorial en cuanto al procedimiento para la habilitación en el sistema. Sin embargo, todavía se requiere multiplicar esfuerzos en el ámbito nacional e internacional para dotar de seguridad y certeza jurídica a las empresas que participen en los procesos de contrataciones públicas electrónicas (OCDE, 2017: 259).

## **5. Faltas de particulares en la Ley General de Responsabilidades Administrativas: mecanismo de transparencia y de rendición de cuentas**

---

A partir de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en México y contrario a lo que establece el artículo 86 de la Ley de Petróleos Mexicanos sobre las contrataciones que realicen PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias, éstas se rigen por lo que dispone la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en la cual se consideran además de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, las faltas de particulares, es decir, los actos de personas físicas o morales privadas que estén vinculados con faltas administrativas.

Lo anterior es así porque cuando se expidió la ley General de Responsabilidades Administrativas en julio de 2016, se estableció un año para efectos de que la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas se abrogara.

Dentro de los objetivos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, se encuentra:

- I. Establecer los principios y obligaciones que rigen la actuación de los Servidores Públicos;
- II. Establecer las Faltas administrativas graves y no graves de los Servidores Públicos, las sanciones aplicables a las mismas, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;
- III. Establecer las sanciones por la comisión de Faltas de particulares, así como los procedimientos para su aplicación y las facultades de las autoridades competentes para tal efecto;
- IV. Determinar los mecanismos para la prevención, corrección e investigación de responsabilidades administrativas, y
- V. Crear las bases para que todo Ente público establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

En el Sistema Nacional Anticorrupción, una persona física o moral, o un servidor público, pueden acudir ante la Unidad de Responsabilidades de PEMEX con el fin de denunciar actos u omisiones que podrían constituir o vincularse con faltas

administrativas para que se inicie el procedimiento de investigación correspondiente, el cual puede concluir con una resolución en la que se sancionen faltas administrativas graves de servidores públicos y faltas de particulares.

En el caso de contrataciones públicas, incurrirá en colusión el particular que ejecute con uno o más sujetos particulares, acciones que impliquen o tengan por objeto o efecto obtener un beneficio o ventaja indebidos en las contrataciones públicas de carácter federal, local o municipal. Además, con relación a transacciones comerciales internacionales, la Secretaría de la Función Pública será la autoridad competente para realizar las investigaciones que correspondan.

El sistema electrónico diseñado por PEMEX deberá contar con los mecanismos de autenticidad y confidencialidad de la información que se sube al sistema, para otorgar certeza jurídica a las personas físicas o empresas que intervengan en su carácter de proveedores.

En cuanto a las sanciones administrativas que pueden tener los particulares, van desde las económicas hasta la inhabilitación para participar en contrataciones públicas, indemnización por daños y perjuicios a la hacienda pública o suspensión de actividades de la persona física o moral involucrada, así lo podemos observar en el artículo 81 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Este artículo además establece que las sanciones que deban imponerse por faltas de particulares, consistirán en:

#### I. Tratándose de personas físicas:

- a. Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
- b. Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;
- c. Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

#### II. Tratándose de personas morales:

- d. Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
- e. Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;
- f. La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en la Ley;

- g. Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave prevista en la Ley;
- h. Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Por otra parte, en el artículo 3 fracción XXVII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas encontramos que el plazo de prescripción será de siete años, contados a partir del día siguiente al que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado. La autoridad competente para dictar resoluciones contra faltas de particulares, será la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa o las salas especializadas que, en su caso, se establezcan en dicha materia, así como sus homólogos en las entidades federativas.

En cuanto a la imposición de las sanciones por faltas de particulares se deberán considerar los siguientes elementos: I. El grado de participación del o los sujetos en la Falta de particulares; II. La reincidencia en la comisión de las infracciones previstas en esta Ley; III. La capacidad económica del infractor; IV. El daño o puesta en peligro del adecuado desarrollo de la actividad administrativa del Estado, y V. El monto del beneficio, lucro, o del daño o perjuicio derivado de la infracción, cuando éstos se hubieren causado, tal como lo establece el numeral 82 de la ley que se comenta.

Otro elemento que se destaca en los diversos 52 y 53 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, es el sistema nacional de servidores públicos y particulares sancionados, el cual tiene como finalidad que las sanciones impuestas por la comisión de faltas administrativas y hechos de corrupción en términos de la legislación penal, queden inscritas dentro del mismo y su consulta deberá estar al alcance de las autoridades cuya competencia lo requiera. Las sanciones impuestas por faltas administrativas graves serán del conocimiento público cuando éstas contengan impedimentos o inhabilitaciones para ser contratados como prestadores de servicios o contratistas del sector público.

## 6. Conclusiones

---

El Sistema Nacional Anticorrupción fue diseñado para mejorar aquellos aspectos relacionados con la actividad que realizan los servidores públicos en ejercicio de sus funciones y los particulares que participan en procedimientos de contrataciones y adquisiciones públicas; este sistema pretende incrementar la participación ciudadana para evitar la corrupción y mantener la confianza en la administración pública.

El Sistema Nacional Anticorrupción es consecuencia de las políticas de gobierno abierto que se aplican en países de corte democrático como México y España, además al propiciar la participación ciudadana junto con servidores públicos que integran el comité coordinador y el comité de participación, se fortalece la transparencia y rendición de cuentas, lo que permitirá crear estrategias que coadyuven a disminuir los índices de corrupción que existen de forma estructural y que tanto daño han hecho al Estado Mexicano.

Para la operación y consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción coincidimos con la OCDE en el sentido de que se debe propiciar el desarrollo de una cultura de integridad, en la que se apliquen valores comunes y se aprenda a manejar los conflictos de interés, esta cultura de integridad puede empezar a forjarse mediante el establecimiento de códigos deontológicos o de buenas prácticas, con lenguaje sencillo y claro, para poder hacer efectiva la participación ciudadana y consolidar el sistema democrático fundado en el principio de rendición de cuentas.

## **FUENTES**

OCDE, (2017). Estudio sobre las contrataciones públicas de PEMEX. Adaptándose al cambio en la industria petrolera.

OCDE, (2017). Estudio sobre la integridad en México. Aspectos claves, adoptando una política firme contra la corrupción.

Salazar Ugarte, P., Ibarra Palafox, F y Flores Mendoza, I. B. (Coords.), (2017). ¿Cómo combatir la corrupción?, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 15 de septiembre de 2017.

Disposiciones Generales de Contratación para Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 27 de enero de 2016.

Ley de Petróleos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación: 11 de agosto de 2014.

Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas publicada en el Diario Oficial de la Federación: 11 de junio de 2012, abrogada el día 19 de julio de 2017 mediante decreto que contiene las reformas y leyes que integran el Sistema Nacional Anticorrupción publicado el 18 de julio de 2016.

Ley General de Responsabilidades Administrativas publicada en el Diario Oficial de la Federación: 18 de julio de 2016.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 2016.

Políticas y Lineamientos para la utilización del Sistema de Contrataciones Electrónicas PEMEX (SISCEP) publicadas en el Diario Oficial de la Federación: 25 de abril de 2017.

## **JURISPRUDENCIA**

Acción de inconstitucionalidad 70/2016 de fecha 13 de junio de 2017, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS**

Instalación del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, realizada el 4 de abril de 2017, [consultada el 21 de septiembre de 2017], disponible en: [http://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/instalacion-del-comite-coordinador-del-sistema-nacional-anticorrupcion/](http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/instalacion-del-comite-coordinador-del-sistema-nacional-anticorrupcion/)

Página de internet de Pemex, [consultada el 21 de septiembre de 2017], disponible en: [www.pemex.com/procura/Paginas/default.aspx](http://www.pemex.com/procura/Paginas/default.aspx)].

Página de internet del gobierno federal en México, [consultada el 21 de septiembre de 2017], disponible en <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/leyes-secundarias-del-sistema-nacional-anticorrupcion>

# TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA LOCAL EN COLOMBIA<sup>1</sup>

Alfredo Ramírez Nárdiz  
*Universidad Libre, Barranquilla, Colombia*

## RESUMEN:

La democracia participativa, utilizada adecuadamente, puede constituirse en herramienta ideal para mejorar los niveles de transparencia de las administraciones locales. En el presente texto se analiza la regulación y experiencia colombiana con el cabildo abierto y la consulta popular como mecanismos participativos. Se busca analizar su posible utilidad para contribuir a una mayor transparencia de la acción de gobierno local y, derivado de ello, a unas mejores relaciones entre los gobernantes locales y sus ciudadanos. La conclusión a la que se llega es que ambos mecanismos participativos suponen una importante ayuda a la mejora de la gobernanza local, así como a la protección de los intereses locales y los derechos de los vecinos del municipio.

## ABSTRACT:

Participatory democracy, used properly, can be an ideal tool to improve the transparency levels of local administrations. In this paper it is analyzed the colombian regulation and experience with the town meeting and the referendum as participatory mechanisms. The intention is to analyze its possible utility to contribute to a bigger transparency of the local government action and, because of that, to better relations between the local rulers and their citizens. The conclusion achieved is that both participatory mechanisms are an important help to the local governance improvement, as well as to the protection of the local interests and the rights of the municipality neighbours.

## PALABRAS CLAVE:

Colombia. Democracia participativa. Transparencia. Cabildo abierto. Consulta popular.

## KEY WORDS:

Colombia. Participatory democracy. Transparency. Town meeting. Referendum.

---

<sup>1</sup> Este texto es producto del proyecto de investigación «Transformaciones democráticas y democracia participativa» perteneciente al grupo de investigación «Poder público y ciudadanía» de la Universidad Libre, Seccional Barranquilla, Colombia.

## 1. Introducción

---

En el presente texto se busca exponer sucintamente tanto la regulación como algunas experiencias participativas locales colombianas propias de la consulta popular y el cabildo abierto para, desde su conocimiento, tratar de defender la tesis de la utilidad de la democracia participativa como una herramienta válida para mejorar los niveles de transparencia de las administraciones públicas y, en particular, de la acción política, permitiendo a los ciudadanos no sólo tomar un partido más activo en la vida pública, sino, especialmente, ejercer un control y una fiscalización más intensa de toda acción de gobierno.

Se parte de considerar la consulta popular y el cabildo abierto como partes de un todo al que es posible referirse como democracia participativa, y al que se podría definir como aquel conjunto de instrumentos jurídicos que tienen por objeto mejorar tanto los niveles de participación política de los ciudadanos, como la capacidad de control de los mismos sobre sus gobernantes, buscando como finalidad última la mejora de la democracia (Ramírez Nárdiz, 2012: 109). El concepto de democracia participativa que aquí se asume (y que no busca en absoluto ser excluyente, sino que es perfectamente consciente de que es uno entre otros utilizados recurrentemente tanto por la jurisprudencia como por la doctrina) considera a la misma como un complemento de la democracia representativa, que busca mejorarla, no sustituirla, que en el presente tiene una repercusión y relevancia eminentemente locales (Canales Aliende, 2005: 191-201) y que mayoritariamente se construye sobre dinámicas de abajo a arriba (del pueblo a los gobernantes) y no al revés.

## 2. Democracia participativa en Colombia

---

La democracia participativa es una firme apuesta de la Constitución Política de Colombia de 1991 (Leiva-Ramírez, E. y Muñoz-González, A. L., 2011: 124-131), que cita la participación ya en su preámbulo para definir a continuación en su artículo 1 a Colombia como una sociedad participativa. En los artículos 40 y 103 regula los distintos instrumentos participativos considerando como tales al referendo, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa legislativa popular, la revocatoria de mandato y el cabildo abierto. La regulación constitucional es desarrollada por la Ley 134 de 1994, reformada en dos ocasiones por la Ley 741 de 2002 y la Ley 1757 de 2015. Igualmente, la Corte Constitucional de Colombia, en una sostenida jurisprudencia que comienza con la Sentencia C-180 de 1994, ha sostenido con firmeza que la participación es uno de los pilares del modelo de Estado que surge de la Constitución de 1991 y que esta participación no ha de limitarse a lo estrictamente político, sino que tiene una naturaleza transversal que debe extenderse a todos los ámbitos sociales.

Sin embargo, aún y estas decididas regulación y jurisprudencia, la democracia participativa colombiana nunca ha disfrutado de un desarrollo práctico especialmente reseñable, siendo la materialización de la misma poco relevante, cuando no escasa. Así, en el ámbito nacional apenas ha habido (desde 1991) un referendo y un plebiscito (el plebiscito por la paz de octubre de 2016 en el que la ciudadanía votó en contra de los

acuerdos del Gobierno con las FARC<sup>2</sup>), no ha habido iniciativas legislativas populares que hayan generado una nueva ley y no se han producido ni consultas populares ni revocatorias de mandato, por estar excluidas estas últimas del ámbito nacional.

Sin ser radicalmente diferente, la realidad participativa local colombiana sí ha sido un poco más halagüeña e instrumentos participativos como las consultas populares, los cabildos y las revocatorias se han intentado más y se han materializado más en los municipios colombianos (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017). Los motivos acostumbra a ser los mismos que hacen que este fenómeno de mayor éxito local se reproduzca en prácticamente todos los países europeos y americanos. Por un lado, giran alrededor de la mayor facilidad de reunir los apoyos populares necesarios para iniciar el proceso en el ámbito local, y por el otro, en los menores riesgos y mayores beneficios políticos potenciales que cualquier alcalde puede obtener promoviendo o, cuando menos, no oponiéndose a la convocatoria de instrumentos participativos en su localidad.

### **3. La consulta popular local y el cabildo abierto**

---

La consulta popular se recoge en los arts. 50-57 de la Ley 134 de 1994 y se define en el art. 8 como la institución mediante la cual una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, de distrito o local, es sometida por el Presidente -con firma de los ministros y con aceptación del Senado-, el gobernador o el alcalde -con aceptación del concejo o la junta administrativa local, según el caso- a la decisión de la ciudadanía.

Para convocarla, la consulta popular local de origen ciudadano requiere el apoyo del 10% de los ciudadanos que consten en el censo. Las preguntas han de estar escritas con claridad para ser contestadas con un sí o un no. En la consulta popular local, el alcalde solicita al concejo o a la junta administradora local que se pronuncie sobre la conveniencia de la consulta. Si el pronunciamiento es negativo, el alcalde no puede convocar la consulta. La votación de la consulta popular local se debe realizar en los dos meses siguientes al pronunciamiento del concejo o la junta administrativa local. La decisión de los ciudadanos es obligatoria, pero deben ser favorables la mitad más uno de los sufragios válidos emitidos y participado no menos de la tercera parte de los electores que compongan el censo electoral.

Frente a la ausencia de consultas populares nacionales, las consultas populares locales son cada vez más relevantes por las materias que tratan. Recientemente, han sido utilizadas como instrumento local para defender intereses ambientales frente a amenazas de explotación minera. La consulta popular ha sido utilizada como un modo de manifestar la voluntad de los ciudadanos y, en algunos casos, hasta de lograr la retirada de proyectos extractivos respaldados por el Gobierno del Estado. Ejemplo de esto fue la consulta popular del municipio de Piedras (Depto. del Tolima), donde el 28

---

2 Habiéndose votado no en el plebiscito, se renegó el acuerdo final incluyendo en las negociaciones a los defensores del no (el partido Centro Democrático del expresidente Álvaro Uribe, por ejemplo). El 24 de noviembre de 2016 se firmó un nuevo texto definitivo de acuerdo final que no fue ratificado por otro plebiscito, sino por el Congreso colombiano entre los días 29-30 de noviembre (Oficina del Alto Comisionado para la paz, 2017).

de julio de 2013 se votó sobre la minería y sus efectos en el medioambiente local. Se preguntó a los vecinos:

«¿Está de acuerdo, como habitante del municipio de Piedras, Tolima, que se realice en nuestra jurisdicción actividades de exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales, provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, de manera específica el cianuro y/o cualquier otra sustancia o material peligroso asociado a dichas actividades y se utilicen las aguas superficiales y subterráneas de nuestro municipio e dichos desarrollos o en cualquier otro de naturaleza similar que pueda afectar y/o limitar el abastecimiento de agua potable para el consumo humano, la vocación productiva tradicional y agrícola de nuestro municipio?».

De un censo de cinco mil personas, tres mil votaron en contra de las actividades mineras y sólo unas pocas decenas a favor (Garcés Villamil y Rapalino Bautista, 2015: 52-62). No fue esta la única consulta popular sobre materia medioambiental y explotación de recursos naturales, pues ha habido otras como las de Tauramena y Monterrey en el Depto. de Casanare (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017). Tal vez una de las más relevantes fue la reciente consulta popular de Cajamarca, en el Depto. del Tolima, celebrada el 25 de marzo de 2017 y en la que por un 97.92% de los votos (6165 en contra y 76 a favor), siendo la pregunta *¿está usted de acuerdo Sí o No que en el municipio de Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?*, se rechazó que una multinacional minera comenzara la explotación de los recursos auríferos situados en el municipio por el riesgo ambiental que eso hubiera supuesto. Ante la apabullante negativa popular, la multinacional decidió retirarse y suspender la ejecución del proyecto minero (Palomino, 2017).

El cabildo abierto se regula en los arts. 81-90 de la Ley 134 de 1994 y se define en el art. 9 que indica que es la reunión pública de las asambleas departamentales, los concejos distritales, municipales o las juntas administrativas locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. El gobernador o alcalde, según el caso, debe asistir al cabildo abierto. En cada periodo de sesiones deben celebrarse al menos dos sesiones para estudiar cuestiones propuestas por los residentes. Estas cuestiones deben ser competencia de la corporación ante la que se presenten (departamento, municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento). Para que una materia sea discutida en cabildo abierto, debe ser respaldada por las firmas del 5 por mil del censo, debiendo presentarse la petición con un mínimo de 15 días de anticipación al día de inicio del periodo de sesiones. Las organizaciones civiles pueden participar. También todo aquel interesado en las materias tratadas, teniendo derecho a ser oídos el vocero de los que solicitaron el cabildo y todos los que se inscriban con una anticipación mínimo de 3 días y entreguen un resumen escrito de su intervención.

Es posible tratar en el cabildo abierto cualquier materia de interés para los ciudadanos. No pueden tratarse los proyectos de ordenanza, acuerdo o resolución local. Si aquello que se trate en el cabildo afecta a una localidad, corregimiento o comuna, el cabildo puede sesionar en cualquier parte de ésta, con la presencia del concejo municipal o distrital, o la junta administradora local. Las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales harán pública a través de un medio de comunicación idóneo la fecha, la ubicación y las materias del cabildo. En

la semana posterior al fin del cabildo, en audiencia pública, el presidente de la corporación debe responder por escrito y razonadamente a aquello que solicitaron los ciudadanos. Si es una materia propia de inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta debe dar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto.

El cabildo abierto también es de utilidad para controlar a los funcionarios municipales y distritales, ya que por solicitud de los promotores del cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, puede citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco días de anticipación, para que acudan al cabildo y respondan, oralmente o por escrito, a preguntas planteadas acerca del tema del cabildo, siendo la desatención no motivada causa de mala conducta.

El cabildo abierto es el mecanismo participativo más ejercitado en Colombia. En 2013, de 89 cabildos puestos en marcha 48 fueron aprobados, lo que supuso un porcentaje del 54% (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017). Algunos ejemplos de cabildos podrían ser el de Cartagena de 2015 (Meza Altamar, 2015), que reunió más de ocho mil firmas y que buscaba encontrar soluciones al problema del suministro eléctrico, o el de Bucaramanga de 2011, realizado sobre educación especial, inclusiva y discapacidad (Ministerio de Educación Nacional, 2011).

#### **4. Utilidades de la consulta popular y el cabildo para mejorar la transparencia**

---

En términos generales y sin ánimo de sistematicidad, puede afirmarse que la democracia participativa posee una serie de utilidades potenciales para la mejora general de la democracia tales como (Ramírez Nárdiz, 2014: 197-199):

1. Mejora del intercambio de información entre las administraciones públicas y los ciudadanos: es el elemento básico de todo proceso participativo. Contribuye a aumentar la transparencia pública y mejora el nivel de confianza de los ciudadanos en los gobernantes
2. Aumento de la participación de los ciudadanos: la participación en mecanismos participativos aumenta la participación del ciudadano en las elecciones representativas, pues toma conciencia de la relevancia de su intervención en la cosa pública.
3. Aumento de la formación cívica de los ciudadanos: el ciudadano que participa en un instrumento participativo debe ampliar su formación, tanto jurídica general, como técnica específica, en función del instrumento del que se trate y la materia que se debata en él. Esta ampliación de conocimientos lleva al ciudadano a ser más conocedor y, por ello, más exigente con sus gobernantes, lo cual llevará a una demanda de mayor control y transparencia en las acciones de los poderes públicos.
4. Identificación más intensa del ciudadano con la comunidad de la que forma parte: no participar lleva a aislarse de la comunidad, participar aumenta la relación con los conciudadanos y vecinos y la identificación con ellos, con sus necesidades y problemas. Una sociedad participativa es una sociedad más unida y fuerte.

5. Revalorización de la democracia como modelo político: la práctica personal de los derechos conduce al ciudadano a comprenderlos mejor, a identificarse con ellos y a tenerlos por propios. Así, por ejemplo, al votar repetidas veces en instrumentos participativos locales exigiendo responsabilidades a un gobernante y dejar de participar exclusivamente y cada varios años (o nunca) en elecciones representativas, el ciudadano asume el derecho de participación como un bien verdaderamente personal y no como algo ajeno y sin verdadero valor. Esto lleva a considerar la democracia no como un concepto genérico y ajeno, sino como un bien propio que, como tal, merece ser defendido<sup>3</sup>.
6. Mayor respaldo popular de las decisiones tomadas por los poderes públicos: al haber sido fiscalizadas por los ciudadanos merced a los instrumentos participativos, las decisiones políticas gozan de un mayor respaldo popular.
7. Mejora de la imagen de los políticos, los partidos políticos y la política en general<sup>4</sup>: al existir mayor control y fiscalización sobre las acciones de los cargos públicos, aumenta la transparencia, se hacen más difíciles las prácticas contrarias a la ley, disminuyen en número y mejora la imagen de los gobernantes.

De este conjunto de utilidades compartidas, tanto por la consulta popular como por el cabildo abierto, hay varias directamente relacionadas con la transparencia tales como la mejora del intercambio de información entre administraciones y ciudadanos, la revalorización de la democracia, el mayor respaldo popular de las decisiones políticas y la mejora de la imagen de la política.

La mejora del intercambio de información entre administraciones y ciudadanos es en sí misma requisito necesario para cualquier proceso de aumento de la transparencia pública. Tanto la consulta popular como el cabildo abierto contribuyen a la misma, pues el primero supone la generación de un debate público en el que se contraponen dos posturas sobre una misma cuestión municipal acerca de la cual se deben posicionar las autoridades municipales, las cuales deben informar a los ciudadanos de sus razones, motivos y argumentos. Del mismo modo, en el cabildo abierto el alcalde está obligado a responder a las preguntas, dudas y exigencias de información de los ciudadanos. Y, como el alcalde, cualquier otro funcionario tiene la obligación de acudir al cabildo a dar toda la información que los ciudadanos le demanden, si así es requerido.

La revalorización de la democracia, el mayor respaldo popular de las decisiones políticas y la mejora de la imagen de la política van unidas. Cuando el ciudadano participa más en la vida pública, cuando recibe mejor información de sus administradores, cuando se le permite tomar partido en la toma de decisiones municipales que le afectan, es inevitable que acabe conociendo mejor el funcionamiento

---

3 Se parte en este punto de la diferenciación que hace Schumpeter entre la esfera de responsabilidad directa y la esfera de responsabilidad indirecta, es decir, la falta de interés que los ciudadanos depositan en los asuntos públicos y la superficialidad con la que toman sus decisiones en dicho ámbito al no considerarlo de su interés directo, como sí podría serlo una transacción económica o un gasto de cualquier tipo. Precisamente para compensar este fenómeno, la participación puede resultar de utilidad. Vide Schumpeter, J. A. (1971): *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Madrid: Aguilar.

4 Esta peculiar expresión triple ha sido usada por el CIS en diversos estudios, tales como los n° 2966 y n° 3005, para referirse al que los españoles consideraban uno de sus mayores problemas, a la altura de desempleo, crisis y corrupción (CIS, 2012 y 2013).

político de la localidad y, por ello, entendiendo mejor muchas de las decisiones de sus gobernantes que antes y por desconocimiento podía criticar o incluso considerar fruto de la corrupción y que ahora, si no tal vez compartir, si aceptará como medidas quizá no acertadas, pero si comprensibles y respetables desde la comprensión de la complejidad de la cosa pública. Este proceso de mayor conocimiento necesariamente conduce a revalorizar la democracia (pues se valora lo que se entiende y se rechaza lo desconocido), a respaldar en mayor medida las decisiones políticas en las que se ha tomado parte (mediante una consulta popular, por ejemplo) y a mejorar la imagen que se tiene de los responsables de la administración pública, con los que no se han de compartir las medidas, pero sí comprender mejor la dificultad de su tarea.

## 5. Conclusiones.

---

La democracia del presente necesita de ser profundizada. Sin abandonar, ni mucho menos, el acervo de la democracia liberal y del Estado social y democrático de Derecho, pero asumiendo que existen grandes demandas tanto de participación, como de transparencia que, en caso de ser insatisfechas, sólo contribuirán a ahondar aún más la tan recurrentemente citada crisis de la representación. En palabras de Sánchez de Diego (2010: 19):

«El reto de la organización política futura pasa por una profundización de la democracia. Manteniendo el estado de derecho, social y democrático es necesario ahondar en la participación real de los ciudadanos en la res publica y, para ello es esencial el desarrollo del derecho a una comunicación pública libre mediante su coordinación con otros derechos fundamentales, en particular con la protección de datos personales y el acceso a la información pública.»

La consulta popular y el cabildo abierto son dos instrumentos de la democracia participativa especialmente interesantes para, entre otras funciones, lograr un aumento tanto de la participación de los ciudadanos, como de la transparencia de las administraciones municipales. No sólo es posible utilizarlos para que el vecino se implique más en la vida de su localidad participando en la toma de las decisiones públicas, sino también para que pueda intercambiar información con sus administradores, exigirla o controlar tanto al equipo de gobierno municipal, como a los funcionarios locales, logrando con todo ello un desarrollo notable de la transparencia en la acción pública.

Al ser el ámbito municipal mucho más cercano a las preocupaciones del día a día de los ciudadanos, éstos tienen una motivación especial para implicarse, lo que hace que estos instrumentos participativos acostumbren a tener unos niveles de participación muy superiores a sus equivalentes nacionales. Del mismo modo, el gobernante local, al encontrarse tan cerca de los participantes en el cabildo o en la consulta, dispone de una gran capacidad de influencia y unas posibilidades mucho mayores de orientar el resultado de las votaciones populares hacia sus intereses, con lo que su rechazo al instrumento participativo es menor que en el caso de sus homólogos nacionales, pues los riesgos son más pequeños y los posibles beneficios (imagen, resolución de conflictos, etc.) ampliamente mayores.

El caso colombiano ha demostrado que estos dos mecanismos participativos han sido utilizados por los ciudadanos para conseguir información en materias tales como el

suministro eléctrico o la educación, así como para demandar claridad y detalle en la explotación de los recursos mineros e incluso para paralizar algunos proyectos de explotación de recursos naturales tenidos por los vecinos como lesivos para el interés general. Mediante cabildos y consultas los ciudadanos han podido exigir información y responsabilidades y las autoridades han tenido que ofrecérselos. Evidentemente, no sólo con participación se logra la transparencia, pero sí que es un elemento a valorar muy seriamente para, conjuntamente con otros, mejorar y desarrollar el intercambio de información entre administraciones y ciudadanos. La experiencia colombiana, particularmente en situaciones como la defensa del medio ambiente, puede resultar de gran utilidad para comprender mejor las potencialidades de la participación en el desarrollo de la transparencia.

## FUENTES

Canales Aliende, J. M. (2005). "La democracia participativa local", *Sistema, Revista de ciencias sociales*, n° 184-185, pp. 191-201.

CIS (2013). *Barómetro de noviembre 2013*, Estudio n° 3005.

CIS (2012). *Barómetro de noviembre 2012*, Estudio n° 2966.

Garcés Villamil, M. A. y Rapalino Bautista, W. G. (2015). "La consulta popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras", *Justicia Juris*, vol. 11, n° 1, pp. 52-62.

Leiva-Ramírez, E. y Muñoz-González, A. L. (2011). "El poder constituyente y la carta de derechos en la Constitución Política de Colombia de 1991", *Administración y desarrollo*, vol. 39, n° 54, pp.124-131.

Meza Altamar, M. (2015). "El próximo viernes cabildo abierto contra Electricaribe", *El Universal*. Fecha de consulta: 16/05/2017, [www.eluniversal.com.co/cartagena/el-proximo-viernes-cabildo-abierto-contra-electricaribe-191170](http://www.eluniversal.com.co/cartagena/el-proximo-viernes-cabildo-abierto-contra-electricaribe-191170)

Ministerio de Educación Nacional (2011). *Cabildo abierto sobre educación inclusiva*. Fecha de consulta: 16/05/2017, [www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/w3-article-290222.html](http://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/w3-article-290222.html)

Oficina del Alto Comisionado para la paz (2017). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Fecha de consulta: 12/10/2017, [www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf)

Palomino, S. (2017). "El pueblo de Colombia que le dijo no a la explotación minera", *Diario El País*. Fecha de consulta: 16/05/2017, [internacional.elpais.com/internacional/2017/03/27/colombia/1490566547\\_441108.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/27/colombia/1490566547_441108.html)

Ramírez Nárdiz, A. (2014). "La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa", *Revista de Derecho político*, n° 90, pp. 177-210.

Ramírez Nárdiz, A., (2012). *Guía práctica de la democracia participativa. Conocer la democracia participativa y aprender a usarla*, Madrid: Dykinson.

Registraduría Nacional del Estado Civil (2017). *Consulta popular*. Fecha de consulta: 16/03/2017, [www.registraduria.gov.co/-Consulta-popular-.html](http://www.registraduria.gov.co/-Consulta-popular-.html)

*Cabildos abiertos 2013*. Fecha de consulta: 15/03/2017, [www.registraduria.gov.co/-Cabildo-abierto-.html](http://www.registraduria.gov.co/-Cabildo-abierto-.html)

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2010). "Una nueva libertad de expresión para una nueva sociedad", *Diálogos de la comunicación*, n° 82, pp. 1-22.

Schumpeter, J. A. (1971). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Madrid: Aguilar.

## **LEGISLACIÓN**

Colombia. Constitución Política de Colombia. 1991.

Colombia. Ley 134 de 1994, (Mayo 31), por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

Colombia. Ley 741 de 2002, (Mayo 31), por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994, Reglamentarias del voto programático.

Colombia. Ley 1757 de 2015, (Julio 06), por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

## **JURISPRUDENCIA.**

Colombia. Sentencia C-180/1994, de 14 de abril.

# APROXIMACIÓN A UN MODELO DE TRANSPARENCIA PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Francisco Javier Pintado Pérez  
*Fundación José Ortega y Gasset – Gregorio Marañón*

## RESUMEN:

El objeto de estudio de este trabajo es el análisis de la Transparencia en los principales partidos políticos en España. Entre los objetivos propuestos se encuentran delimitar si estos organismos deben estar sujetos a la Transparencia, definir los formatos adecuados e identificar los supervisores y las formas de control de este concepto. Para esto, nos apoyamos en la técnica metodológica Delphi, en la que se entrevistan a expertos que hayan trabajado en Transparencia desde distintos ámbitos académicos. Se realizó una primera ronda con preguntas totalmente abiertas y dos con preguntas de respuesta cerrada y cuantitativas. Los resultados nos muestran qué es la Transparencia, sus funciones y formatos, además de un modelo de evaluación con la información a publicar.

## PALABRAS CLAVE:

Transparencia. Delphi. Gobierno abierto. Rendición de Cuentas. Partidos Políticos.

## 1. Los partidos políticos como sujetos a la Transparencia

---

Los partidos políticos son organizaciones que, siendo de titularidad privada, influyen directamente en la esfera pública. El objetivo de muchos de estos, o de los que no funcionan como grupo de presión, es entrar en las instituciones aspirando a influir en la gestión o el gobierno de un territorio concreto. Aunque mucha literatura versa sobre los fines de los partidos, lo que aquí nos interesa es recalcar una de las funciones que cumplen en los Estados, que sería impulsar a los ciudadanos para convertirse en representantes o gobernantes, tal y como nos describe Peschard (2005).

Existe un debate académico relevante para asegurar la necesidad de incluir a los partidos políticos dentro de la Transparencia. En el momento en el que se discute la necesidad de financiar públicamente a estos organismos para sostener el Estado de Derecho (Figueroa y Moya, 2016), y dentro de un territorio se opte por financiar a los partidos mediante dinero público, la Transparencia aparece de modo indiscutible. Ahora bien, se debe ver qué es lo que debe ser transparente y qué información debe quedar en el seno del partido.

Ciertamente, también se suele incluir la financiación privada de los partidos políticos dentro de la Transparencia. Esto se debe principalmente al riesgo de que los gobernantes hayan obtenido favores de ciudadanos que puedan influir en la gestión de la administración (Peschard, 2005). Por esto mismo existe una limitación de cuantías en la legislación que se refiere a la financiación de los partidos en España y la prohibición de recibir donaciones por parte de aquellos que reciben contratación o subvención pública de algún tipo. Sin embargo, las fundaciones vinculadas a los partidos políticos no cuentan con estas limitaciones. Jeremy Pope (2000) expone que es necesario introducir ciertos sectores privados que pueden influir en las decisiones políticas y contribuir al aumento de la corrupción. Pope propone un Sistema de Integridad Nacional y anima a una petición activa de la ciudadanía a los políticos de honestidad. El autor defiende que es necesario que esta lucha contra la corrupción sea adoptada por los habitantes de cualquier Estado para que se convierta en una honestidad política efectiva. Si tomamos por válida la premisa de Pope, cómo no incluir a los partidos políticos en la Transparencia si ya no solo tratan de influir en la esfera pública, sino que pretenden conseguir el poder y gestionar el Estado (o el territorio que fuere).

Otro hecho que nos lleva a estudiar este tipo de Transparencia fuera de la administración pública *per se* es que “junto a la libertad de expresión, una de las precondiciones de los derechos políticos fundamentales radica en la posibilidad de conocer la gama de postulados que conviven en una sociedad democrática, es decir, de contar con información sobre tales postulados” (Peschard y Astorga, 2012: 14). Los partidos políticos, en tanto que se basan en la “manifestación de la voluntad popular” como recoge el artículo 6 de la Constitución Española, deben publicar aquellos cambios dentro de sus postulados y convicciones. Con esto, obtenemos que la Transparencia en lo que concierne a la ideología, las propuestas, opiniones o posiciones de todos los partidos políticos se ve necesaria para el buen ejercicio democrático.

Por último, y en relación con la Transparencia de las administraciones públicas, el derecho a la información en lo que atañe a lo público se mejora con la publicación de aquello que no solo pueda ser visto como un logro, sino también de los errores que se hayan cometido. De esta forma, la competencia electoral en la que se basa actualmente

el sistema democrático sería más adecuada al aumentar la información disponible para la consulta ciudadana o para la divulgación de ésta en los medios de comunicación.

Cabe resaltar que no todo es una mera obligación hacia los partidos políticos. La Transparencia tiene diversos beneficios que recibirían estas organizaciones. En primer lugar, el nivel de confianza hacia ellos aumentaría o podría hacerlo. Esto cobra especial relevancia, ya que existe un sentimiento generalizado de desconfianza en los partidos políticos, tal y como observamos en el barómetro postelectoral de las elecciones de junio de 2016 elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, en la que casi un 74% de la población sitúa entre el 0 y el 5 en una escala del 0 al 10 su confianza en los partidos políticos. En segundo lugar, blindaría a los partidos de intereses particulares en lo que se refiere a su financiación. Por último, al igual que encontraríamos en el caso de las administraciones, la obligación de publicar evaluaciones o datos incorpora una necesidad de tratar esa información que, en gran medida, contribuiría a una mejora de la gestión interna de estos mismos. Por otro lado, en el intento de realizar el mejor papel dentro de la competencia electoral los partidos tratarían de cometer el mínimo de errores posibles al publicarse todo y estar en disposición de los otros partidos y de los medios de comunicación (Moya y Cid, 2014).

Así, si los partidos políticos son transparentes por todo lo expuesto hasta ahora, éstos estarían realizando rendición de cuentas. Debe tratarse el concepto de *accountability* para conocer en qué consiste ésta y la Transparencia.

## **2. *Accountability* o rendición de cuentas partidista**

---

La *accountability*, según recoge Schedler, implica una obligación por parte de alguien hacia la ciudadanía en general (Schedler, 2004). Aunque el concepto de rendición de cuentas no se asocia a una obligación, sino a un acto voluntario, en términos académicos se presenta como una traducción. Así, en este caso se presentará la rendición de cuentas como obligada. De esta forma, hablar de rendición de cuentas en el caso de los partidos no se referiría a un acto estratégico o interesado por parte de los partidos políticos, sino que estaría relacionado con la función pública que ejercen y con la necesidad de incluirse en la rendición de cuentas y, como hemos dicho, en la Transparencia, como si fueran prácticamente una administración pública más.

Schedler divide la rendición de cuentas en dos conceptos necesarios para que se lleve a cabo: *answerability* y *enforcement*. El primero, traducido como “responsabilidad”, se refiere a la necesidad de informar, en primer lugar, sobre aquello que realiza o tenga que ver con la institución que rinde cuentas y, en segundo lugar, a la justificación de los actos, planes, propuestas, etc. que realizan. El *enforcement* vendría a ser castigar al ente que rinde cuentas cuando realiza una infracción en sus obligaciones y cometidos.

La información y la justificación implican que la administración y los funcionarios públicos deben responder a preguntas incómodas y a explicar sus decisiones siempre que se lo soliciten. Según Schedler, “la rendición de cuentas continúa el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón” (Schedler, 2004: 16). Cuando la entidad se justifica debe acudir a argumentos razonables para ello, lo que mejora ciertos procesos o impide, en cierta medida, algunos intereses particulares que no puedan ser justificados.

Cuando se habla de rendición de cuentas por parte de las administraciones públicas, como apunta el autor, se lleva a cabo mediante cuatro formas de control. Los controles verticales, que son aquellos referidos a los colectivos que están en una pirámide imaginaria por debajo. Estos son los ciudadanos, las asociaciones cívicas y los medios de comunicación controlando a los administradores públicos. Seguidamente, los controles horizontales, realizados entre iguales, siendo esto entre los distintos poderes que componen el Estado, que se vigilan mutuamente. Los controles transnacionales, surgidos de la globalización, que comprenden organizaciones presentes en distintos Estados u otros Estados en sí mismo. Por último, encontramos los controles recursivos, que son los que hacen referencia a la vigilancia de los agentes controladores de la rendición de cuentas para asegurar así que esta faceta de supervisión se realice de la manera más eficaz posible. Schedler propone un sistema de tres organismos que controlen la rendición de cuentas. El primero es controlado por el segundo, a su vez vigilado por el tercero, que además está supervisado por el primero. De esta forma se realiza un triángulo de control perfecto, en el que cada uno tiene a su cargo siempre a otro y a su vez está siendo controlado por un tercero.

O'Donnell, por su lado, encuentra la necesidad de incluir agencias de *accountability* en el seno del Estado para realizar un control horizontal y un control vertical fuera de las elecciones por parte de diversos colectivos ciudadanos o los medios de comunicación, que evitan acciones o actitudes inadecuadas de los representantes (O'Donnell, 2001). Es importante recalcar que las elecciones, a pesar de ser un mecanismo de castigo cuando un partido que rinde cuentas gestiona mal o en contra de la ciudadanía, no son suficientes para que se realice una efectiva rendición de cuentas. Si existe un ocultamiento de los errores en la gestión, los comicios no son un método fiable de sanción.

En este caso, y para centrarse en los partidos políticos, hablaríamos del control horizontal y el vertical. En cuanto al control vertical, vendría a ser el mismo que para las administraciones públicas, sumando la supervisión que haga el Estado mismo a los partidos políticos. De esta manera, se conformaría una pirámide en tres niveles, donde el Estado y los tres poderes se situarían en la punta, los partidos políticos en el medio (por su función de elevación del ciudadano hacia el Estado) y los ciudadanos en la base. Sin embargo, el control horizontal vendría a llevarse por otros partidos como consecuencia de la competencia electoral. Guerrero remarca, recurriendo a Trejo, esta función de la oposición en la que el partido que no gobierna escudriñará los logros del partido en el poder (Guerrero, 2003).

Schedler (2004:29) con respecto a los representantes políticos dice:

“La rendición de cuentas en política comprende todas las demandas por rendición de cuentas que se dirigen hacia los profesionales de la política -hacia los integrantes de lo que técnicamente, sin espíritu polémico, podemos describir como ‘clase política’. Esta categoría ancha de actores incluye al personal empleado por el Estado moderno- con excepción de los funcionarios bajos y los jueces, quienes se supone están alejados de la política. También incluye a los funcionarios de los partidos políticos, al igual que las personas que operan las organizaciones de la llamada sociedad civil, tales como sindicatos, asociaciones empresariales u organizaciones de defensa de los derechos humanos”.

Observamos aquí que los profesionales de la política son actores clave en la rendición de cuentas, al igual que los funcionarios que componen los partidos políticos. También incluye otras organizaciones como sindicatos, por ejemplo.

Si los sindicatos, que son organizaciones que no pretenden sustentar el poder público ni gestionarlo, sino incidir en él, se incluyen, ¿cómo no incluir los partidos políticos en la rendición de cuentas?

En lo que respecta a la Transparencia, Guerrero nos indica que existe una diferencia entre rendición de cuentas y ésta, pues “el gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones. Y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público” (Guerrero, 2003: 13), y prosigue diciendo que “con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo”. De esta manera, la Transparencia correspondería al *answerability* de la rendición de cuentas y, si aceptamos la premisa de Schedler sobre los representantes políticos y los funcionarios de los partidos, en consecuencia damos por válida la necesidad de convertir a estas organizaciones como entes transparentes.

### 3. Un consenso sobre Transparencia

---

Para averiguar finalmente qué debe ser importante y necesario para una correcta Transparencia en los organismos que nos ocupan, se realizó un estudio Delphi en el cual se envió una invitación a la participación a 35 profesores de universidad que hayan trabajado la Transparencia en sus textos académicos o en congresos. De estos 35 expertos, 17 aceptaron inicialmente la invitación. En la primera ronda, realizada del 24 de abril al 12 de junio, enviaron el cuestionario 13 participantes. En la segunda ronda, realizada entre el 14 de junio y el 14 de julio, se cuenta con un total de 11 respuestas, ya que tres panelistas no contestaron por motivos de agenda y se añadió otro encuestado de aquellos que aceptaron la invitación, pero no pudieron contestar la primera vuelta. Finalmente, la tercera y última ronda contó con 8 respuestas recogidas desde el 14 de julio al 16 de agosto.

En la segunda ronda se especifica que se valoren del 1 al 5 los indicadores codificados de la primera. En la tercera ronda se incluye la información sobre la moda, la desviación típica y la media obtenidas a partir de los datos del cuestionario anterior, pidiendo que se vuelva a valorar en la misma escala (fijándose, sobre todo, en la media).

La selección de la muestra se realizó con criterio de titulación, en la que se escogieron profesores procedentes de Derecho, Periodismo, Ciencias Políticas, Sociología, Ciencias de la información, Comunicación Audiovisual y Publicidad. Además, se atendió a criterios también geográficos, en los que se seleccionó un total de 19 universidades en distintas zonas. Se cumplió el criterio de paridad, siendo 18 mujeres frente a 17 hombres.

De esta forma, y en lo referido a la rendición de cuentas, se observa con los resultados que la Transparencia consiste en el acceso a los datos y a la información pública con un 5 en ambas rondas y la respuesta a consultas ciudadanas en un 4,27 en la primera ronda cuantitativa y un 4,38 en la segunda, con mayor concentración de las valoraciones en el 5 y siempre igualando o superando al 3. Esto implica la necesidad de informar, que coincide con el *answerability* de la rendición de cuentas que se mencionaba anteriormente. Otro dato relevante que aparece es la necesidad de dotar a los organismos controladores capacidad sancionadora. La media de las valoraciones en

las rondas es de un 4,55 y un 4,88 respectivamente, donde la mayoría de valoraciones de nuevo se concentran en el 5.

Estos resultados, combinados con lo dicho anteriormente por Schedler sobre la rendición de cuentas, nos ofrecen un nuevo escenario que en la teoría se define de otra forma. Si bien diversos autores separan la Transparencia de la rendición de cuentas como la puesta en público de la información y la comparan con el *answerability* (Guerrero, 2003; Alatorre, 2006), en el caso de la respuesta de expertos aparece una capacidad de sanción necesaria para la correcta función de la Transparencia y asegurar que las instituciones sujetas a ella no sean “translucidas” u “opacas” en palabras de Alatorre. La sanción es necesaria para que los datos no vengan manipulados, sesgados o sean erróneos. La diferencia entre el castigo de la rendición de cuentas y el de la Transparencia radicaría en que la primera se basa en la mala gestión en sí misma, mientras que en la segunda penalizaría el secretismo o el falseamiento de datos. Así, deben existir organismos vigilantes que nuestro panel de expertos identifican principalmente, los cuales se tratan a continuación.

En primer lugar, el poder judicial obtiene en un primer momento una media de 4 con una dispersión bastante notable. Dos expertos le otorgan una puntuación de 1, un panelista lo sitúa en el 3, otro en el 4 y el grueso en el 5 (7 expertos). En la siguiente ronda todos los expertos le otorgan un 5. De esta forma, el estímulo que se ofrece en un primer momento hace recapacitar para generar un consenso total, atribuyendo una función de control al poder judicial. Si hablásemos del control a las administraciones, este vendría a ser un método de rendición de cuentas horizontal, sin embargo, en el caso de los partidos políticos se trataría de uno vertical. Los tribunales cuentan ya de por sí con capacidad sancionadora, pero necesitan de una legislación para poder aplicar la penalización ante su incumplimiento. Así, la Transparencia también comparte una necesidad de obligación al igual que en la *accountability* y esto se ha manifestado con la Ley de Transparencia 19/2013 en nuestro país.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno obtiene en un primer momento un 4,91 y en la siguiente valoración 4,63 de media. Este ente, que además se remarca que debe ser independiente, también debe controlar a los partidos políticos. Es el órgano de control establecido actualmente por la legislación, sin embargo, Schedler recuerda que debe existir un supervisor de aquel que controle principalmente a quien deba rendir cuentas y de igual forma debería ocurrir con la Transparencia.

Otros actores que salen a relucir son los medios de comunicación con un 4,64 y un 4,63 respectivamente sin cambios sustanciales entre rondas. Guerrero otorga una función a los medios de comunicación en el siguiente párrafo:

“proveer a la ciudadanía de información suficiente para fundamentar sus elecciones... constituirse en arena de debate abierta, y donde todas las posturas tengan oportunidad de ser conocidas... y finalmente, vigilar a favor de la ciudadanía, denunciar, revelar abusos cometidos por la autoridad y los poderes” (Guerrero, 2006: 6).

Así, los ciudadanos deben tener información suficiente mediante los medios de comunicación sobre los partidos políticos, y éstos últimos también deben debatir sobre las posturas de los partidos, satisfacer el derecho de la ciudadanía a conocer los postulados existentes y hacer de mecanismo controlador. Guerrero está atribuyendo de forma indirecta a los medios de comunicación una función de fiscalización a aquellos que deben rendir cuentas y ser transparentes.

Es necesario realizar un paréntesis en este momento. Para que los medios de comunicación contribuyan a la democracia y realicen una función de vigilancia intrínseca de la gestión pública, Guerrero (2006), basándose en la teoría sobre la competencia de Schumpeter, precisa que debe existir competencia mediática y una cantidad suficiente de medios para que se produzca una fiscalización de todas las administraciones, y en este caso se podría añadir que lo mismo sucede con los partidos políticos. En su defecto, las organizaciones de los medios de comunicación deberían contar con estructuras democráticas, hecho que no suele darse en la práctica. De esta forma, es importante que existan medios externos totalmente al Estado y que no se produzcan monopolios mediáticos. Sin embargo, debido a la falta de libertad de expresión interna en los medios de comunicación privados, deben existir medios públicos que permitan difundir aquellas opiniones que sean vetadas en los medios privados.

En un primer momento los gobernantes y los partidos políticos no aparecían en la lista de organismos controladores por parte de los entrevistados. Al no aparecer, algunos participantes añadieron como supervisores a estos, lo cual se codificó para la última ronda, obteniendo un 4,38 de media. Si los partidos fueran mecanismos controladores tanto del gobierno y de las administraciones públicas como de los otros partidos se estaría aplicando la ley de la competencia para la pugna del poder que elabora Schumpeter (1942). Se trata, como se indicó anteriormente, de un mecanismo de rendición de cuentas horizontal.

Aunque aparecen algunos más (universidades, fundaciones, ONGs...), por último, vamos a resaltar por el nivel de consenso obtenido a la ciudadanía (4,20 y 4 de media respectivamente en las rondas) y a miembros elegidos por la sociedad civil (4,20 y 4,50). En un principio, la ciudadanía aparece como relevante, sin embargo, baja su puntuación por parte de los participantes tras observar el resto de valoraciones de los expertos. Con los miembros elegidos por la sociedad civil ocurre lo contrario. Además, cabe resaltar que el nivel de disenso en la primera ronda es bastante elevado (desviación típica = 1,229). Este es un mecanismo de control vertical de abajo hacia arriba, ya fuese por el total de la ciudadanía o por una representación de ella. De esta manera, sería adecuado que la ciudadanía fiscalizara a los partidos, pero estableciendo también unos representantes propios que se encargaran principalmente de esta tarea.

No solo el control es importante en la Transparencia. Los formatos también deben presentarse de cierta manera. En un resumen sobre los resultados que otorga el panel de expertos, la información debe presentarse de forma gráfica (4,82 en la segunda ronda y 5 en la tercera), con un lenguaje claro y sin tecnicismos (4,91 y 5) y con un código abierto (4,73 y 5). Aparecen otras formas de presentar los datos, tales como georreferencias o tablas, y una necesidad de concisión en el texto, pudiendo acompañarse de otros documentos más extensos para aquellos que necesiten de estos datos y puedan comprenderlos.

Una presentación en estos formatos y de forma abierta e interactiva consigue que la Transparencia pueda ser utilizada por los ciudadanos para descubrir cómo se está realizando la gestión y decidir mejor qué partido representa sus opiniones en caso de que se sienta en duda, además de poder ser utilizado todo lo publicado para generar información o investigación académica, sirviéndose los medios de comunicación de una fuente fiable, ya que de no serlo la institución difusora de los datos encontraría una sanción, y siendo una gran fuente para la teoría sobre la gestión pública -o las ciencias políticas en sí mismas- u otros ámbitos.

#### 4. Modelo consensuado de transparencia para los partidos políticos

A través de la técnica Delphi, obtenemos los siguientes resultados sobre los datos a incluir en la Transparencia de los partidos políticos, que se presentan en esta tabla:

	Primera ronda			Segunda ronda		
	Moda	Desviación estándar	Media	Moda	Desviación estándar	Media
Fuentes de financiación	5	0,000	5	5	0,000	5
Estado de las cuentas	5	0,405	4,82	5	0,000	5
Gastos realizados	5	0,647	4,73	5	0,000	5
Información de los responsables y representantes (currículum incluido)	5	0,688	4,55	5	0,354	4,88
Agenda del partido y de los altos cargos junto con sus actividades	5	0,820	4,45	5	0,354	4,88
Gestión del partido y proyectos	5	1,027	4,36	5	0,463	4,75
Planes elaborados por el partido en gestión pública	5	0,934	4,55	5	0,354	4,88
Intervenciones en los distintos organismos públicos y privados	5	0,688	4,45	5	0,354	4,88
Número de mecanismos de información que emplean	5	1,079	4,18	5	0,463	4,75
Mecanismos de participación que poseen	5	1,036	4,45	5	0,354	4,88
Organigrama	5	0,820	4,55	5	0,354	4,88
Información jurídica	5	1,079	4,18	5	0,463	4,75
Puntos en común con otros partidos y puntos en desacuerdo	4	1,508	3,45	4	1,035	3,75
Número de afiliados	5	1,446	4,09	5	1,061	4,38
Relaciones con empresas y bancos	5	0,924	4,64	5	0,463	4,75
Relación con think tanks	5	0,934	4,45	5	0,756	4,50
Programa electoral	5	0,924	4,64	5	0,000	5
Contratos con otras entidades	5	1,036	4,45	5	0,463	4,75
Histórico de decisiones tomadas	4	1,191	3,73	4	0,707	4,25
Justificación de los gastos realizados				5	0,378	4,86

Aquellos datos relacionados con la economía del partido son los que más capacidad de acuerdo han generado en los entrevistados. Esta información es necesaria, ya que gran parte de la financiación del partido es pública. Además, en lo que concierne a las fuentes privadas, existen posibles influencias de ciertos donantes privados que se mencionaba anteriormente, aunque la legislación limite en gran medida las intenciones interesadas mediante apoyo económico. Conocer con quién tiene deudas el partido puede ayudar a frenar ciertos elementos de corrupción o tráfico de influencias, pues es conocido que existe un debate sobre la influencia que puede tener un banco al financiar una campaña electoral, entre otros.

Además, se hace necesario conocer quiénes son los altos cargos dentro del partido y el organigrama. Cabría pensar que esto se debe a la capacidad de influencia en las decisiones del parlamento que pueden llegar a tener, incluso sin ser diputados de la institución correspondiente. La información sobre estos representantes referente a su trayectoria profesional y su agenda también aparece como importante. Schedler ya remarcaba la necesidad de incluir a los funcionarios de los partidos políticos, algo resaltado en párrafos anteriores en este texto. Sin embargo, no aparece ninguna clase de necesidad de publicar información sobre la retribución, algo que se debe destacar.

Como partido es necesario publicar la relación que tienen con organizaciones, ya sean *think tanks* o empresas con las que contratan servicios o con las que se financian, pues pueden influir en el proceso de toma de decisiones tanto internas como externas. Se ha de recordar que existen fundaciones en España muy relacionadas con cada uno de los partidos políticos -incluso en ocasiones comparten integrantes- que no tienen unos límites con respecto a las donaciones que pueden hacerse tan estrictos como los de los partidos en sí. Esto puede frenar cierta financiación privada destinada con intereses particulares.

El programa electoral, la gestión del partido y el histórico de decisiones tomadas también se incluyen en dicha lista, información valiosa para evaluar el partido, el cumplimiento de sus promesas, etc. Esto coincide con el derecho a conocer los postulados políticos existentes dentro de un territorio que se incluye en páginas anteriores y a observar los cambios que se han producido a lo largo de la historia en el seno de la organización.

La gestión del partido mismo y los planes llevan a conocer qué tipo de administración realizan y los errores que han podido cometer en el pasado, además de las intenciones a futuro que tenga. Así, si un partido desea tener presencia en todos los municipios de un territorio, por ejemplo, publicar ese plan conlleva la posibilidad de hacer el seguimiento por parte de la ciudadanía de dicha expansión en su localidad. Otros datos que parecen ser necesarios son la información jurídica y el número de afiliados, de nuevo para conocer lo ya dicho anteriormente y el apoyo que puede tener un partido.

Incluir los planes realizados en gestión pública y la publicación de las intervenciones en entidades públicas y privadas vendría a informar sobre todo lo que ha realizado un partido político dentro de las instituciones, es decir, aquello que ha mejorado -o empeorado- en algún ámbito o territorio. Esto no es más que seguir dotando de argumentos racionales a la ciudadanía para el voto.

La publicación de los mecanismos de información mejoraría la relación que tienen los ciudadanos con los datos publicados. En ocasiones encontramos una marabunta de

canales y es difícil discernir dónde encontrar algo concreto o saber si realmente falta algún lugar donde encontrar lo que se necesita saber.

Los mecanismos de participación se relacionan con el denominado Gobierno Abierto y la democracia deliberativa. De esta forma, los tipos de intervención en un organismo de representación ciudadana en los parlamentos ayudan a sumergir a cualquier individuo de una forma más directa dentro de una institución pública. Los partidos actúan también como trampolín hacia la administración sin la necesidad de verse involucrado en la totalidad del partido. Esto generaría una participación activa en temas concretos, ya que algún ciudadano puede querer participar en un área concreta pero no en el resto.

Por último, y como añadido en la última ronda, aparece la justificación de los gastos. Tras este resultado podríamos decir que la Transparencia cumple los tres pilares de la rendición de cuentas, lo que vendría a ser el *answerability* en sus dos partes - información y justificación- y el *enforcement* o castigo.

Existe un indicador que se debe debatir, que es el denominado “puntos en común con otros partidos y puntos en desacuerdo”. Un límite establecido en la Transparencia es aquello que pueda afectar a las negociaciones, ya que el proceso de las mismas incluye cesiones (Manfredi, 2017). Incluir de antemano aquello con lo que se puede estar conforme o no puede afectar a las negociaciones. Como se observa, el grado de disenso es elevado. Tanto es así que en este caso se decidió no incluirlo en un modelo por la necesidad de consenso que se planteaba desde un principio, además de por contradecir algunas teorías sobre la información que no se debe publicar. De esta forma, este hecho puede entrar en debate en futuros trabajos, pero queda apartado a un lado en el texto presente.

## 5. Comparación con el modelo presentado por Transparencia Internacional en junio de 2017

Durante la realización de la técnica Delphi, Transparencia Internacional presentó un modelo de 30 indicadores para evaluar la Transparencia de los partidos políticos. Parece pertinente hacer una breve comparación aquí en la que se encuentra un modelo mucho más completo que ambos modelos por separado.

### LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PUBLICAR...

Modelo obtenido del Delphi	Modelo de TI
	Declaración de principios, valores y fines fundamentales del partido
Organigrama	Información sobre la estructura orgánica interna del partido
Agenda del partido y de los altos cargos junto con sus actividades	Agenda de actividades públicas previstas del partido
	Comunidades autónomas y provincias en las que está constituido el partido
	Publicación de la dirección de las distintas oficinas

	o sedes físicas del partido, así como sus respectivos datos de contacto
	Código Ético/Conducta del partido
	Descripción del sistema de control y/o auditoría interna del partido
Agenda del partido y de los altos cargos junto con sus actividades	Agenda del presidente/Secretario general y de los cargos más importantes del partido
Información de los responsables y representantes (currículum incluido)	Currículum o datos biográficos (al menos cinco líneas) de los miembros de los máximos órganos ejecutivos del partido
	Descripción de los procedimientos de elección de los cargos del partido
Gestión del partido y proyectos	Publicación de los acuerdos de los órganos máximos del partido
Información de los responsables y representantes (currículum incluido)	Currículum o datos biográficos (al menos cinco líneas) de los principales candidatos incluidos en las dos últimas listas electorales
Gestión del partido y proyectos	Información detallada y requisitos sobre el nombramiento de las personas responsables de la gestión económica/financiera del partido
	Remuneraciones brutas (individuales o medias) de los distintos órganos ejecutivos del partido
	Declaración expresa de la inexistencia en las listas electorales de procesados por corrupción
Relación con think tanks / Relaciones con empresas y bancos	Descripción, ubicación y datos de contacto de las entidades vinculadas al partido (fundaciones, asociaciones, empresas, etc. en las que tenga participación y/o representación el partido)
	Cuentas anuales completas de las entidades vinculadas al partido
Número de afiliados	Publicación del número de afiliados del partido
	Publicación de los requisitos y procedimientos para afiliarse al partido
	Canales o sistemas específicos de denuncia para los afiliados o ciudadanos
Estado de las cuentas	Cuentas anuales completas del partido (consolidadas a nivel estatal, autonómico y provincial) de los últimos dos ejercicios
	Fechas en las que el partido ha remitido sus cuentas al Tribunal de Cuentas (las de los últimos dos ejercicios)
	Últimos dos informes de fiscalización de cuentas del partido emitidos por el Tribunal de Cuentas

	<b>Presupuestos anuales del partido (dos últimos ejercicios)</b>
<b>Gastos realizados / Fuentes de financiación / Justificación de los gastos realizados</b>	<b>Desglose de los gastos e ingresos del partido a nivel estatal, autonómico y provincial</b>
<b>Contratos con otras entidades</b>	<b>Información económica, presupuestaria y estadística relativa a los contratos y convenios</b>
<b>Fuentes de financiación</b>	<b>Información detallada de las subvenciones públicas recibidas</b>
<b>Fuentes de financiación</b>	<b>Información detallada de las donaciones recibidas (en dinero y en especie)</b>
	<b>Detalle de los gastos electorales de las últimas elecciones, y los límites legalmente establecidos para esos gastos</b>
<b>Relaciones con empresas y bancos</b>	<b>Información detallada sobre préstamos y créditos pendientes de amortización: entidad financiera que lo concede, importe concedido, tipo de interés y plazo de amortización</b>
<b>Número de mecanismos de información que emplean</b>	
<b>Gestión del partido y proyectos</b>	
<b>Planes elaborados por el partido en gestión pública</b>	
<b>Intervenciones en los distintos organismos públicos y privados</b>	
<b>Mecanismos de participación que poseen</b>	
<b>Información jurídica</b>	
<b>Programa electoral</b>	
<b>Histórico de decisiones tomadas</b>	

\*Aquellos que aparecen sin "negrita" en el primer modelo no están incluidos en el indicador del modelo de TI.

Con esta comparación podemos observar los datos que en un modelo y en otro se han considerado y no han coincidido. En los resultados obtenidos por el Delphi faltan indicadores económicos más desglosados y detallados, documentos referidos a la constitución y comportamiento del partido, datos sobre la constitución de los altos miembros y afiliación de militantes, remuneración de los altos cargos, sistemas de control e información de ubicación y de contacto con las distintas sedes del partido.

En el segundo modelo se debería incluir mecanismos sobre la información que presentan los partidos y las formas de participación, información jurídica, el programa electoral y, en resumen, todo aquello que se refiera a lo realizado por el partido en las instituciones públicas (e intervenciones en organismos privados).

Esta tabla da como resultado aquella información que todo partido político debería publicar mínimamente y obtendríamos un modelo de análisis de la transparencia

exhaustivo. Transparencia Internacional publica en su página web que estos análisis no pretenden establecer *rankings* entre los partidos, sino mejorar la transparencia mediante un proceso de supervisión, lo que coincide con la intención del trabajo realizado en el presente artículo.

## 6. Conclusiones

---

Para finalizar, se extrae de esta investigación que los partidos políticos por diversos motivos deben ser transparentes y que, además, la Transparencia les reportaría diversos beneficios. La financiación pública, la pugna por dominar el poder y su función de representación de la ciudadanía son válidos argumentos que convierten a los partidos en un sujeto que debe rendir cuentas. La rendición de cuentas es también aplicable a estas organizaciones, tal y como dicen autores como Schedler, además de aparecer en los resultados del panel de expertos realizado.

La Transparencia no solo es *answerability* en su primera parte, la cual se refiere a la necesidad de informar, sino que también resulta ser la justificación de las decisiones tomadas hasta donde sea posible. Según la teoría realizada de la gestión pública, la rendición de cuentas más se complica cuando se toma al ciudadano no como un mero gestionado -o mediante el paradigma del “ciudadano-cliente”-, sino como un sujeto preocupado por la política y la administración pública con aspiraciones a influir o en su totalidad o en una parte (Pereira y Jaráiz, 2015), con lo que la complicación para argumentar las decisiones no debe ser un impedimento, sino un problema a solucionar. No se ha de olvidar que para que la Transparencia se haga efectiva debe de ir acompañada de un castigo en caso de error, falsedad u ocultación de los datos. Así, la Transparencia adopta los tres pilares de la rendición de cuentas y no solo el primero, diferenciándose nuevamente tan solo en que la Transparencia es aquello que muestra la gestión mediante resultados y justificaciones y la *accountability* se sirve de ésta para vigilar la gestión de los representantes públicos.

Otra máxima que debe cumplirse para que la Transparencia sea realmente un “vidrio”, como decía Guerrero, y no algo opaco con apariencia de transparente, es que los formatos tomen una forma determinada en la que prime la inteligibilidad de la ciudadanía. Por lo tanto, los textos farragosos o con lenguajes técnicos, los documentos extensos con tablas interminables e indescifrables para aquellos que no hayan realizado unos estudios muy determinados y específicos deben evitarse a toda costa. La opacidad encubierta que se extraería de estas formas poco apropiadas no sería más que un intento de cumplir la legislación vigente y escabullir el bulto de explicar a la ciudadanía la gestión realizada o tratar de encubrir algunos de los intereses sectarios y poco apropiados que se dan en ocasiones en la política.

Así, con el modelo proporcionado por el conjunto de los expertos invitados al panel y con el modelo de Transparencia Internacional se obtiene una lista de indicadores que pueden ser muy útiles para la Transparencia y el ejercicio democrático y de la gestión pública. La necesidad de contemplar lo visto en el presente texto en la legislación y no quedarse en lo que la actual Ley 19/2013 dicta es el trabajo que queda por delante para que el poder judicial y los organismos de control, como es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, puedan supervisar adecuadamente a los partidos políticos.

## FUENTES

Alatorre, J. A. (2006). 'El papel de la transparencia y la rendición de cuentas en la consolidación democrática'. *Acta Republicana: Política y Sociedad*, 5, pp. 89–94.

Figueroa, M. and Moya, E. (2016). *La Transparencia en los partidos políticos*. Santiago de Chile. *Chile Transparente*.

Guerrero, E. (2003). 'La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México', *Revista ensayos cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Reflexiones y testimonios. Desafíos para una sociedad democrática: tolerancia y lucha contra la discriminación*". Instituto Federal Electoral, pp. 11–26.

Guerrero, M. A. (2006). *Medios de comunicación y la función de transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Manfredi Sánchez, J. L. (2017). 'Horizontes de la información pública'. *El profesional de la información*, 26(3), pp. 353–360.

Moya, E. and Cid, V. (2014). 'Hacia una propuesta de transparencia en los partidos políticos de Chile'. *Revista Transparencia y Sociedad*, 1(1), pp. 13–26.

O'Donnell, G. (2001). 'Accountability horizontal: la institucionalización legal', *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político*, (7), pp. 11–34.

Pereira López, M. and Jaráiz Gulías, E. (2015). 'El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública'. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 14(2), pp. 73–94.

Peschard, J. (2005). 'Transparencia y Partidos Políticos'. *Cuadernos de Transparencia*, 8.

Peschard Mariscal, J. and Astorga Ortiz, F. (2012). *Los partidos políticos frente al escrutinio. De la fiscalización a la transparencia*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Pope, J. (2000). *Confronting corruption: The elements of a national integrity system*. Transparency International.

Schedler, A. (2004). '¿Qué es la rendición de cuentas?' Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Schumpeter, J. a. (1942). *Capitalismo, socialismo y democracia*.

# LA HERRAMIENTA DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO EN EL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL

Gabriel López Martínez  
*Universidad de Murcia*

Sylvia López Davis  
*Universidad de Murcia*

## RESUMEN:

En este capítulo se revisa la Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno como instrumento de evaluación del desempeño de las instituciones que conforman el Tercer Sector de Acción Social. Se trata de una iniciativa resultado de un proceso de trabajo que se inicia en 2006, y que va teniendo diferentes procesos de autoevaluación anuales. En primer lugar, el texto revisa los conceptos de Transparencia y Buen Gobierno en términos generales, a partir de aquí se repasan las características de esta herramienta y su metodología concreta. Se trata de ofrecer una revisión de esta herramienta, sus antecedentes, estructura y posibilidades de aplicación, de manera que se entienda su alcance.

## PALABRAS CLAVE:

Tercer Sector. Transparencia. Acción Social. Buen Gobierno.

## ABSTRACT

This chapter reviews the Tool for Transparency and Good Governance as an instrument of evaluation of the performance of the institutions that constitutes the Third Sector of Social Action. This shows the results from a working process that starts in 2006, and had different annual self-evaluation processes. Firstly, we analyze the concepts of transparency and good governance in general terms, from this point we review the features of this tool and its particular methodology. The idea is to offer a review of this tool, its history, structure and possibilities of application, in order to understand its possibilities of application.

## KEYWORDS:

Third Sector. Transparency. Social Action. Good Governance.

## 1. Introducción

---

Dada la variedad de entidades que lo componen, el Tercer Sector de Acción Social (TSAS) se conforma como una realidad de difícil concreción. Se trata de un sector que ha experimentado una evolución intensa, y que está constituido por entidades heterogéneas, esto es, de diferente estructura, tamaño, ámbito de actuación, modos de trabajo, ideologías e interpretaciones del sentido de su tarea.

En esta amplitud de consideraciones, podemos encontrar la definición que la Ley 43/2015 del Tercer Sector de Acción Social como referente, ofrece en su artículo 2º para encuadrar este ámbito:

“Las entidades del Tercer Sector de Acción Social son aquellas organizaciones de carácter privado, surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades, que responden a criterios de solidaridad y de participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles, así como de los derechos económicos, sociales o culturales de las personas y grupos que sufren condiciones de vulnerabilidad o que se encuentran en riesgo de exclusión social”.

Ni el carácter social de este sector, ni los fines que persigue, exigen a las organizaciones que lo componen de estructurar sus procesos, profesionalizar sus funciones y adaptarse a las exigencias de la evolución social y económica en la que intervienen. Entre estas exigencias de las instituciones y de la ciudadanía se encuentran la claridad y transparencia de procesos, de gestión económica y de reporte de resultados. De hecho, algunos autores han apuntado al daño que ha provocado en su credibilidad la crisis de transparencia del sector, en el que muchas organizaciones todavía rechazan la necesidad de afrontar la rendición de cuentas como un deber similar al de otros ámbitos (Beloe y otros, 2003; McGann y Johnstone, 2006).

La realidad muestra que las organizaciones sociales se enfrentan a un desconocimiento en la gestión de fondos, a una falta de eficiencia y eficacia y a abusos, conflictos y crisis que aparecen constantemente en los medios (Herranz, 2010). Es común encontrar en prensa, redes sociales y blogs especializados artículos que apuntan a entidades concretas referentes a falta de transparencia en las cuentas, casos de corrupción, o actividades que vulneran la ética y los derechos humanos en los países de destino en los que actúan. Por ejemplo, en el año 2007 salieron a la luz los resultados obtenidos por la Fundación Lealtad tras el análisis de 119 organizaciones españolas, 70 de las cuales presentaron anomalías en su contabilidad y gestión. Esto supuso que la auditora detectó, en casi el 60% de las ONGs estudiadas, anomalías en las cuentas, falta de seguimiento de los proyectos o una ausencia de ayuda a aquellos destinatarios para los que se solicitó el dinero.

Esta falta de transparencia compromete, sin duda, su legitimidad y su impacto, lo que ha supuesto el inicio de grupos de trabajo que apoyan el desarrollo de políticas estandarizadas y buenas prácticas con el fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las ONGs (McGann y Johnstone, 2005). Se hace por tanto necesario que este sector defina ante la sociedad con claridad su misión y explique cómo llevarla a cabo, estableciendo criterios y parámetros que permiten sustentar sus funciones en una sociedad libre, determinando el interés público y los derechos de otros colectivos (Nonell, 2002).

Tras varios años de trabajo, la Coordinadora de ONG de Desarrollo-España y la Plataforma de ONG de la Acción Social configuraron lo que ha venido a llamarse una Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata de un referente de trabajo interno para las organizaciones del Tercer Sector, de manera que se pueda adecuar a las especificidades de las organizaciones de cada sector, además de suponer un ejercicio público de rendición de cuentas, al ofrecer el dibujo de la transparencia en este sector, impulsando una mejora constante en este sentido.

El presente documento analiza el contexto y los contenidos de dicha herramienta, ofreciendo un marco conceptual sobre el que trabajar desde entidades sociales, junto con los poderes públicos y la ciudadanía, con el fin de mejorar los procesos, la participación y la rendición de cuentas basados en el buen gobierno y la transparencia como ejes fundamentales de trabajo.

## **2. Transparencia y buen gobierno: conceptos generales.**

---

La Real Academia Española define *gobernanza* como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Esta definición ya hace referencia conceptos básicos de buen gobierno, como la concepción de gobernanza como un arte, la necesaria conjunción de la economía, la sociedad y las instituciones en pro de la sostenibilidad a largo plazo, así como la aparición de la ciudadanía como un actor protagonista en este equilibrio de intereses.

La *gobernanza* se refiere en parte a cómo interactúan los gobiernos y otras organizaciones sociales, cómo se relacionan con los ciudadanos, y cómo las decisiones se toman en un mundo complejo. Se trata de un proceso a través del cual las sociedades u organizaciones toman importantes decisiones, determinan quién forma parte de ese proceso de decisión y cómo se rinden las cuentas (Graham y otros, 2003). En este proceso y rendición de cuentas, el concepto de *buen gobierno* aparece como un medio necesario para el desarrollo de una democracia plena, auténtica, de calidad y fortalecida y para la consecución de la felicidad de la sociedad civil, sobre la base de una legitimidad representativa de todos los actores (Aliende y Tarín, 2016) inmersos en la construcción de un contexto social concreto.

Esta gobernanza ya no es exclusiva de los poderes públicos, sino que incluye a otros actores como partícipes activos, piezas clave, decisores y receptores de la búsqueda de soluciones a problemas comunes y de la construcción de una sociedad equilibrada. Tal y como indican Graham y otros (2015), la *gobernanza* abre un nuevo espacio intelectual, permitiendo discutir el papel del gobierno para hacer frente a los problemas públicos, así como la contribución de otros actores. Este concepto abre la mente a la posibilidad de que otros grupos de la sociedad que no son el gobierno, como las comunidades o el tercer sector, desempeñen un papel más importante a la hora de abordar estos problemas.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo establece, en su documento sobre “Gobernanza y Desarrollo Humano Sostenible” (1997), cinco principios para el Buen Gobierno:

1. **Legitimidad y Voz**, que incluyen la participación (artículos 19, 20, 21 y 29 de la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas) –todos los ciudadanos tienen voz en la toma de decisiones, y esta participación se basa en la libertad de asociación y en la libertad de expresión- y la orientación hacia el consenso (artículos 21 y 29) –la mediación entre distintos intereses para la búsqueda del bien común-.
2. **Dirección**, con una visión estratégica, basada en una perspectiva a largo plazo y el desarrollo humano, entendiendo las complejidades históricas, culturales y sociales en que se enmarca.
3. **Actuación**, a través de la capacidad de respuesta con que las instituciones y los procesos tratan de atender a todos sus grupos de interés, y la efectividad y eficiencia con que se logra el mejor uso de los recursos para atender sus necesidades.
4. **Rendición de cuentas** a la ciudadanía y los grupos de interés institucionales, y **transparencia**, construida sobre la base del flujo libre de información.
5. **Justicia**, basada siempre en la equidad de hombres y mujeres para mantener o mejorar su bienestar (artículos 1, 2 y Preámbulo), y el imperio de la ley (Preámbulo, artículos 5, 7, 10 y 17), que debe ser aplicada con imparcialidad especialmente en aquellos aspectos relacionados con los derechos humanos.

Estos principios muestran un mapa económico y social más complejo pero equilibrado, permitiendo la elaboración de un sistema más justo y participativo, más transparente, introduciendo a todos los actores que forman parte de la realidad cultural en que se desarrollan las políticas y actuaciones a favor del bien común. Dentro de este, la rendición de cuentas y la transparencia juegan un papel fundamental, situándose como uno de los retos principales a abordar por las entidades del tercer sector en el siglo veintiuno. Aun así, éstas han demostrado ser acciones “necesarias pero no suficientes”, que dependen en última instancia de las relaciones entre las partes y precisan acción tanto de la oferta –donantes- como de la demanda –receptores- (Rodríguez y otros, 2012).

“En un mundo cada vez más interdependiente y rico en información, los gobiernos, los decisores políticos y los ciudadanos se enfrentan al problema común de llevar el conocimiento a la toma de decisiones. Los responsables de las políticas necesitan información básica sobre las sociedades que gobiernan –sobre cómo están funcionando las políticas actuales, las posibles alternativas y sus costes y consecuencias-. Los ciudadanos demandan cada vez más lo mismo, y las ONGs han crecido para ser parte integral de la respuesta a esta mayor demanda de información” (McGann y Johnstone, 2005).

Por su parte, el concepto de *transparencia* se considera como un elemento esencial del buen gobierno, de la *gobernanza* ya referida. Podemos recurrir a la definición del término que ofrece la organización Transparencia Internacional (TI) en su “Guía del Lenguaje claro”, cuando se refiere a la transparencia como “la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de la información, normas, planes, procesos y acciones” (Transparencia Internacional, 2009:44). Esto implica la importancia de considerar la transparencia como un “derecho a saber de los

ciudadanos” y, en el caso de las instituciones del Tercer Sector, esta responsabilidad se acentúa, debiendo reflejar esta divulgación frente a la sociedad en su conjunto, a aquellas personas socios/as que periódicamente contribuyen con una cuota de participación y al Estado como ente superior. En esta necesidad surge la Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno, como un punto de inflexión en este cambio de paradigma entre las entidades del tercer sector de acción social. Su creación, aplicación, revisión y mejora son cruciales para la armonización de los sistemas de información y rendición de cuentas, transparencia y buen gobierno que se deben empezar a trasladar a todos los ámbitos de actuación de las organizaciones.

Por último, valga una referencia a cómo la crisis económica, la evolución de la sociedad, la globalización y el acceso a la información han hecho necesaria una remodelación de las instituciones, que responda a un sistema integral del que todos los actores se sientan partícipes y que ayude a la sostenibilidad social, económica, medioambiental y humana de cualquier organización. Es en este punto donde impera la profesionalización del tercer sector, que permita cumplir con las expectativas de los donantes sobre sus exigencias de más transparencia y responsabilidad sobre los gastos, ofreciendo una perspectiva más clara del valor del retorno de sus donaciones (Rodríguez y otros, 2012).

### **3. La herramienta de Transparencia y Buen Gobierno.**

---

#### **3.1. Antecedentes.**

En septiembre de 2006, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España constituyó un grupo de trabajo temporal representado por veinte organizaciones del Tercer Sector. Se trataba de una primera configuración para tratar la creación de esta herramienta en el I Encuentro de las ONG de Desarrollo celebrado en 2007. A finales de mayo de 2008, el grupo de trabajo concluyó el primer borrador de la herramienta, con la intención de abrir un periodo de consultas de un mes para posibles correcciones, ampliaciones y otras consideraciones. De este borrador, surgiría un primer documento aprobado por la Junta de Gobierno de la Coordinadora en diciembre del mismo año. El documento fue ratificado en la XXVII Asamblea General Ordinaria celebrada el 28 de marzo de 2009. Actualizaciones posteriores fueron aprobadas en los años 2010 y 2012. Con el fin de adaptar la Herramienta a nuevas legislaciones que le afectan (como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) y dar respuesta a debilidades detectadas y demandas recibidas, se realizó una nueva revisión a lo largo de 2014 y 2016 que ha llevado a la actual versión.

#### **3.2. Objetivos y metodología.**

Tal y como describen los diferentes documentos elaborados por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo – España (2012, 2017), el objetivo de la implementación de esta herramienta sería doble: 1) permitir un enfoque promotor de la transparencia y el buen gobierno entre las ONGD miembro, al recoger parámetros que el sector identifique como buenas prácticas; 2) iniciar un ejercicio público de rendición de cuentas, paralelo a otras justificaciones que las instituciones ya viene elaborando (memorias, auditorías, evaluaciones).

Como decimos, se trata de un sistema para evaluar objetivamente la Transparencia y el Buen Gobierno de las organizaciones que conforman el Tercer Sector de Acción Social, de modo que está estructurado en dos grandes apartados: 1) Transparencia y 2) Buen Gobierno. Cada uno de estos dos apartados está formado por varios bloques temáticos que a su vez cuentan con un total de 75 indicadores.

### **3.3. Evaluación anual.**

Cada año se lleva a cabo una evaluación, en relación a la información que se desprende de los diferentes indicadores. Se trata de una tarea que lleva a cabo de forma centralizada la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España, y posee las siguientes características:

- Evaluación obligatoria para las ONGD miembro a partir de 2012.
- Evaluación a realizar por firma auditora externa e independiente.
- Formato de evaluación basada en procedimientos acordados.
- El Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España (ICJCE) tiene elaborada y aprobada una “Guía de Actuación” al respecto que es la que debe seguir la firma auditora.
- La firma auditora verifica en la ONGD solicitante la existencia o no de las evidencias relacionadas con los indicadores de la Herramienta y emite el informe de procedimientos acordados, siguiendo la “Guía de Actuación”.

A continuación, se exponen los indicadores que se consideraron para evaluar la Transparencia y el Buen Gobierno, de manera que se conozcan las consideraciones que desde la Coordinadora y los diferentes grupos de trabajo se establecieron como relevantes para este análisis. Se revisan Transparencia y Buen Gobierno de forma separada, atendiendo a cada uno de sus indicadores.

### **3.4. Transparencia.**

Los **indicadores de Transparencia** miden si una organización, además de mostrar abiertamente sus cuentas, hace público cómo funciona, cómo se lleva a cabo su trabajo, cuáles son los procesos internos, sus decisiones o los resultados obtenidos. Además, la organización debe asegurar que esa información se difunde abiertamente y con claridad para que cualquier persona que quiera acceder a ella pueda hacerlo con facilidad.

Los bloques de Transparencia son cuatro:

- Bloque 1 – Órgano de gobierno: 5 indicadores.
- Bloque 2 – Misión, visión y valores: 5 indicadores.
- Bloque 3 – Base social y apoyos: 7 indicadores.
- Bloque 4 – Planificación y rendición de cuentas: 10 indicadores.

Entre los diferentes indicadores que componen estos bloques, cabría referirnos a aquellos catalogados como de “inexcusable cumplimiento”:

- Composición del órgano de gobierno accesible y a disposición pública (nombre, cargo y descripción de su trayectoria).

- Los estatutos son accesibles y están a disposición pública.
- Tablas salariales accesibles y a disposición pública.
- La Misión es accesible y está a disposición público.
- Hay datos cuantitativos de cada uno de los colectivos de la base social de la organización.
- Hay un listado público y accesible de cada uno de los patrocinadores públicos y privados.
- Existe un listado público y accesible de las ayudas y las subvenciones públicas.
- Las cuentas anuales de la organización son accesibles al público en general.
- Se difunde públicamente con carácter anual una memoria social de actividades.
- En la memoria social se facilita, como mínimo: título, país, importe ejecutado y socios locales.

### **3.5. Buen Gobierno.**

Los **indicadores de Buen Gobierno** miden si la forma en la que se dirige la organización define bien las responsabilidades de las personas, promueve la mejora continua y cuenta con mecanismos de planificación adecuados. Y si además, la organización cuenta con herramientas de control y rendición de cuentas.

Los bloques de Buen Gobierno son seis:

Bloque 1 – Órgano de gobierno: 9 indicadores.

Bloque 2 – Misión, visión y valores: 7 indicadores.

Bloque 3 – Planificación y evaluación: 8 indicadores.

Bloque 4 – Gestión económica: 9 indicadores.

Bloque 5 – Personas: 8 indicadores.

Bloque 6 – Socios locales y otros grupos de interés: 7 indicadores.

Entre los diferentes indicadores que componen estos bloques, cabría referirnos a aquellos catalogados como de “inexcusable cumplimiento”:

- El número mínimo de miembros del órgano de gobierno es de cinco.
- El número mínimo de reuniones del órgano de gobierno al año es de dos.
- No más del 40% de los miembros del órgano de gobierno recibe contraprestación económica por otros cargos que puedan ocupar en la organización.
- Ningún miembro de órgano de gobierno tiene asignación vitalicia.
- Existe una formulación de la Misión de la organización aprobada por el órgano de gobierno.

- Se dispone de una planificación estratégica plurianual aprobada por el órgano de gobierno.
- La Planificación Estratégica se concreta en programaciones operativas periódicas que cuentan con la aprobación del órgano de gobierno.
- El órgano de gobierno realiza ejercicios de seguimiento y evaluación de las programaciones operativas.
- Existe un presupuesto anual de ingresos y gastos aprobado por el órgano de gobierno.
- Existe una liquidación del presupuesto anual ejecutado, revisada y aprobada por el órgano de gobierno.
- La organización dispone de una política aprobada por el órgano de gobierno de criterios sobre compensación y beneficios sociales que es pública y accesible para el personal contratado.
- La organización dispone de un seguro para sus voluntarios/as.
- La organización dispone de un modelo de convenio de colaboración a firmar con cada uno de los socios locales.

#### 4. Conclusiones.

---

La intención de este texto está en ofrecer un documento de consulta que ayude a conocer, de manera clara, la composición de la Herramienta de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata de un elemento de revisión y evaluación necesario, que introduce elementos objetivos de análisis y que, en última instancia, contribuye a la normalización de unos procesos de análisis del desempeño de las instituciones del Tercer Sector de Acción Social.

La conciencia de pertenecer a una institución concreta debe completarse con una ética y un desempeño profesionales, esto es, con la introducción de indicadores que permitan medir y rendir cuentas, revisar y obtener conclusiones críticas y, en última instancia, ofrezcan criterios objetivos de fácil interpretación por parte de los distintos grupos de interés. Esto, además, debe entenderse como una medida de prevención que se enfrente a posibles prácticas corruptas, y en cierto modo puede considerarse como una medida de *presión blanda* o en términos concretos, vinculados al ámbito de la Responsabilidad Social Corporativa, lo que viene a llamarse *soft law* o derecho blando.

En este sentido, la repercusión social de los actos de las entidades del Tercer Sector es significativa, de modo que se enfrentan a lo que podemos denominar sanciones tácitas que suponen en mayor o menor medida un descrédito profesional. Y es en este punto donde se hace necesaria una herramienta como la que aquí se ha descrito, que permita definir y configurar indicadores que acompañen los procesos de desempeño de las diferentes entidades de este sector y ayuden a evaluar de manera objetiva ese desempeño.

## 5. Fuentes.

---

- Beloe, S., Elkington, J., Hester, K. F., Newell, S., Kell, G., & Lardere, J. A. (2003). *The 21st century NGO: in the market for change*. L&S Printing, Worthing.
- Burguer, R. & Owens, T. (2010). Promoting Transparency in the NGO Sector: Examining the Availability and Reliability of Self-Reported Data. *World Development*, 38(9), 1263-1277.
- Canales Aliende, J. M., & Tarín, A. R. (2016). Transparency, an element of trust in the public sector. *Advocatus*, (26), 265-273.
- Graham, J., Plumptre, T. W., & Amos, B. (2003). *Principles for good governance in the 21st century*. Ottawa: Institute on governance.
- Herranz de la Casa, J.M. (2010). *La comunicación y la transparencia en las organizaciones no lucrativas*. Universidad Complutense de Madrid. Tesis doctoral.
- McGann, J., & Johnstone, M. (2005). The powershift and the NGO credibility crisis. *The Brown Journal of WorldAffairs*, 11(2), 159-172.
- Nonell, R. (2002). *Transparencia y buen gobierno: la rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada*. Icaria Editorial.
- Rodríguez Blanco, E., Carreras, I., & Sureda, M. (2012). *Innovar para el cambio social: de la idea a la acción* (No. 316.42). ESADE.
- Transparencia Internacional (2009). *Guía de Lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*, Berlín. Disponible en línea: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf> . Consultado el 22 de febrero de 2018.
- United Nations Development Program (1997). *Governance and Sustainable Human Development: A UNDP Policy Document*. UNPD.



# INDICADORES PARA MEDIR LA CREDIBILIDAD E INDEPENDENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Begoña Morales Blanco-Steger

*iCmedia*

Javier Martín-Cavanna

*Fundación Compromiso y Transparencia*

Elena Herrero Beaumont

*Vinces*

## RESUMEN:

Nunca ha estado tan cuestionada y amenazada como hasta ahora la credibilidad e independencia de los medios de comunicación. Mientras los grupos de comunicación no sean conscientes de que su principal activo es la credibilidad, sus esfuerzos por sobrevivir a las diferentes amenazas del entorno (presiones políticas, poder de los anunciantes, etc.) resultarán completamente estériles.

Resulta alarmante la falta de atención que los editores y propietarios de los grupos de comunicación prestan al conjunto de políticas organizativas dirigidas a salvaguardar la independencia y credibilidad de sus medios.

El objetivo de esta contribución es plantear una propuesta de categorías e indicadores que permita a los medios de comunicación aportar la información necesaria para que ellos mismos, sus lectores y audiencias puedan responder a las siguientes preguntas:

¿Quién tiene la titularidad del medio de comunicación? ¿Cuáles son las principales fuentes de financiación públicas y privadas? ¿Qué mecanismos existen para gestionar los conflictos de intereses con los accionistas? ¿Cómo se puede proteger la independencia de los periodistas frente a las presiones de los anunciantes o del propio grupo editorial? ¿Qué mecanismos existen para contrastar y verificar las fuentes e información? ¿Qué procedimientos internos existen para asegurarse del cumplimiento de los códigos y principios éticos? ¿Qué canales y procedimientos existen para atender las quejas de los lectores y de las personas afectadas por las noticias?

Este protocolo de indicadores constituirá una base común para medir el grado de credibilidad e independencia de los medios en España. Esta base común permitirá además comparar el grado de cumplimiento de los medios y la publicación de los resultados actuará como incentivo a la mejora.

## PALABRAS CLAVE:

Credibilidad. Independencia. Transparencia. Conflictos de interés. Buen gobierno.

## 1. Introducción

---

Son muchos los autores que han estudiado el impacto de los medios en la sociedad y las responsabilidades sociales asociadas a dicho impacto (Wolf, 1994; Gamson, 1992; Capriotti, 2007). Los investigadores sociales se han preocupado en particular por conocer potenciales efectos de la televisión en los comportamientos (García Matilla, 2006). Muchos autores han trabajado sobre el conflicto entre los intereses comerciales y los intereses del público –informativos, formativos o de entretenimiento- y hay un consenso en el hecho de que un buen modelo de Gobierno con códigos de conducta y modelos de cumplimiento rigurosos puede ayudar a evitar y gestionar estos conflictos (Sandoval, 2015; Arrese, 2013).

Aunque los formulen de diferente manera, todos los autores coinciden en los aspectos a los que debe responder un medio responsable. Algunos autores remiten a la *Ética de los medios* y la *Ética en los medios* (Benavides 2012). Otros autores clasifican la RSC de los medios en tres categorías “producción responsable de contenidos, producción de contenidos responsables y difusión responsable de contenidos” (Núñez-Ladevéze, Irisarri y Morales; 2015).

En el año 2010 la fundación Compromiso y Transparencia publicó el primer informe en España que analizó la responsabilidad corporativa de las televisiones<sup>1</sup>, que fue inmediatamente seguido por otro informe centrado en los diarios de información general<sup>2</sup>. Dos años más tarde publicaba de nuevo un nuevo informe analizando la responsabilidad de las televisiones por la producción y emisión de contenidos, incluyendo en esta edición a las televisiones públicas<sup>3</sup>.

## 2. Determinación de áreas relevantes

---

Para determinar las áreas relevantes de información directamente relacionadas con la credibilidad e independencia de los medios de comunicación, nos hemos basado en diferentes fuentes de información: regulación general y específica del sector, informes referentes sobre la responsabilidad del sector de los medios de comunicación, estándares internacionales sobre rendición de cuentas y mejores prácticas internacionales.

---

1 Esporas de helechos y elefantes La RC de los medios de comunicación en la producción y emisión de contenidos I. Las televisiones privadas; Edit. Fundación Compromiso y Transparencia, Madrid, 2010.

2 Esporas de helechos y elefantes La RC de los medios de comunicación en la producción y emisión de contenidos II. Los diarios nacionales de información general; Edit. Fundación Compromiso y Transparencia, Madrid, 2011.

3 Esporas de helechos y elefantes II La responsabilidad de las televisiones públicas y privadas por la producción y emisión de contenidos; Edit. Fundación Compromiso y Transparencia, Madrid, 2012.

### 3.1. Regulación

Los principales textos normativos que hemos tenido en cuenta para elaborar los indicadores de este informe son la *Ley General de Comunicación Audiovisual (LGA)*, el *Código de Buen Gobierno de empresas cotizadas (CBG)* y la *Ley orgánica 5/2010 del Código Penal*.

Somos conscientes de que las disposiciones anteriores no son aplicables a todos los medios objeto de este análisis (la LGA sólo es aplicable a la televisión y la radio, pero no a prensa escrita y el CBG sólo es de aplicación a las empresas cotizadas), no obstante todas desarrollan principios y normas de conducta que cualquier compañía del sector puede aplicar adaptándolo a sus circunstancias particulares.

La ley que regula el comportamiento de los medios de comunicación en España es la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Esta ley desarrolla los derechos del público, entre los que incluye: el derecho a recibir una comunicación plural, que no incite al odio o discriminación, que respete el honor, la intimidad y la imagen; el derecho a recibir una comunicación informativa veraz; el derecho a recibir de manera diferenciada hechos y opiniones y la garantía del derecho de réplica. Además, el público tiene derecho a conocer la identidad del prestador del servicio en la web y a poder distinguir la comunicación comercial del resto de contenidos editoriales. La ley detalla también los derechos del menor en cuanto a los contenidos, horarios, clasificación y etiquetado.

Por otra parte, el Código de Buen Gobierno de sociedades cotizadas de 2015 (CBG) expone una serie de recomendaciones sobre transparencia y buen gobierno: estructura del capital, composición y selección del consejo de administración y las comisiones; papel del consejo en el control de los riesgos de la compañía, etc.

Por último, La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio de 2010, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, ha incorporado la responsabilidad penal de las personas jurídicas (asociaciones, fundaciones, sociedades) admitiendo una serie de prácticas que pueden atenuar la responsabilidad si la empresa muestra una cierta diligencia en la prevención de las conductas sancionadas. Este enfoque ha llevado a replantearse muchos procedimientos y prácticas en las empresas que han comenzado a desarrollar “programas de cumplimiento” que tienen por objetivo no sólo la prevención de determinados delitos penales, sino el desarrollo de una cultura de cumplimiento de todas las políticas y códigos corporativos.

### 2.2 Informes sobre responsabilidad corporativa de los medios

Los principales estudios sobre responsabilidad corporativa de los medios de comunicación que se han tenido en cuenta son los siguientes:

El primer estudio que se lleva a cabo asociando los conceptos de responsabilidad corporativa y medios de comunicación es “Wood News & Bad. The Media, Corporate Social Responsibility and Sustainability Development”. El informe pone de manifiesto como los medios se constituyen como la industria dominante del siglo XXI por su influencia en la configuración del modo de pensar de la sociedad y en particular de entender la sostenibilidad. Su capacidad de influencia les otorga un papel fundamental en la promoción del desarrollo sostenible, no solo como difusores sino como actores que generan confianza. El informe identifica como áreas clave para garantizar un comportamiento responsable de los medios: el gobierno corporativo, el cumplimiento

normativo, tanto la regulación externa como los códigos éticos internos, así como la transparencia/rendición de cuentas, y aporta recomendaciones ligadas a la gestión de estos conceptos.

En 2002 *The media CSR forum* elaboró un primer marco de referencia sobre las cuestiones de responsabilidad corporativas específicas de los medios de comunicación. El informe “Does it Matter?” del CSR forum 2013, presenta un diagrama ilustrativo de aquellos aspectos de RSC comunes a todos los sectores de actividad y aspectos específicos del sector de los medios de comunicación. Como aspectos específicos destaca los siguientes: política editorial transparente y responsable; el gobierno corporativo; la integridad de la información, la libertad de expresión, la independencia, el tratamiento responsable de la publicidad, la transparencia sobre la propiedad y el cumplimiento legal y editorial.

El informe “The Media Sector Report”, publicado por el European Sustainable Investment Forum (Eurosif), enfocado a los Inversores Socialmente Responsables (ISR), hace un análisis de las tendencias en el sector y de los retos a los que se enfrentan las compañías de medios de comunicación. Los principales retos son la confianza, la libertad de expresión y la ética de los periodistas. Cuando se refiere a la confianza hace referencia a la capacidad del medio de asegurar la independencia, integridad, credibilidad e imparcialidad de los contenidos en un entorno en el que la línea divisoria entre noticia, opinión, entretenimiento y publicidad es cada vez más borrosa. La libertad de expresión hace referencia a tres casuísticas, la primera, el equilibrio entre la libertad de expresión y la publicación de contenidos inadecuados, por ejemplo por vulnerar derechos humanos. La segunda es la gestión de la censura en determinados países y la tercera la presión de poderes económicos o políticos. En relación a la ética en la producción de contenidos, hace referencia a las polémicas alrededor de Wikileaks o del “hacking” de dispositivos y pone de manifiesto la necesidad de asegurar la veracidad, la protección de las fuentes, el derecho al anonimato y la protección de la intimidad.

### **2.3 Estándares nacionales e internaciones sobre información y rendición de cuentas**

Sobre los estándares de referencia en la rendición de cuentas, el principal estándar internacional aplicable a medios de comunicación es el “GRI Media”, suplemento sectorial para medios de comunicación, publicado en 2011 por el *Global Reporting Initiative*

La sección de *Introducción del Suplemento para el Sector de los Medios*, afirma que: “las organizaciones de medios ocupan un importante lugar dentro de la sociedad por el impacto y la influencia de sus contenidos. Por eso, es esencial que sean responsables, transparentes y que rindan cuentas. El Suplemento GRI para el Sector de Medios ha sido creado con el fin de ayudar a las organizaciones de medios a articular claramente su papel de apoyo al progreso de una sociedad sostenible, y a desarrollar maneras de medir y mejorar su desempeño”.

GRI Media entiende que los papeles claves de los medios en la sociedad son: garantizar la libertad de expresión, promover la información y educación de los ciudadanos, promover el pluralismo y la diversidad en la sociedad y promover la transparencia en la vida pública por medio de la exposición de la corrupción, la mala administración y las malas conductas corporativas.

Los sucesivos informes sobre *Esporas de helechos y elefantes. La responsabilidad corporativa de los medios de comunicación por la elaboración de contenidos* elaborados por la Fundación Compromiso y Transparencia sobre los diarios de información general y las televisiones públicas y privadas, constituyen el principal referente sobre rendición de cuentas en la web de los grupos de comunicación en España en relación con la elaboración y difusión de contenidos<sup>4</sup>. Los informes-ranking analizan la transparencia en la web de los principales grupos de comunicación españoles en función de un conjunto de indicadores, entre los que se incluyen: la publicación de directrices y políticas sobre contenidos de riesgo, protección a menores, gobierno corporativo, distinción entre contenidos comerciales y editoriales, etc.

## **2.4 Buenas prácticas**

Por último, hemos llevado a cabo un análisis de las mejores prácticas de los diarios de información general más avanzados en políticas de RSC relacionadas con la elaboración y producción de contenidos. Para la selección nos hemos basado en algunas de las compañías integrantes Media CSR Forum: *Guardian Media Group, The New York Times Company, Alma Media, Egmont, Lagardere, Pearson y Schibsted*. También hemos analizado la información de la BBC, cuyas directrices editoriales se han convertido en un referente en todo el mundo. Para realizar nuestro estudio hemos analizado la información pública de estas compañías, concretamente las memorias de sostenibilidad o responsabilidad corporativa.

## **3 Metodología: principios, áreas e indicadores y muestra**

---

### **3.1. Elección de la muestra**

Los grupos de comunicación seleccionados deben tener un perfil homogéneo para facilitar la identificación de unos indicadores de cumplimiento comunes y compartidos.

### **3.2. Identificación de las áreas e indicadores relevantes de información**

Una vez elegida la muestra de los grupos que serán objeto de análisis en la web se seleccionan los contenidos informativos relevantes. Tras seleccionar los contenidos informativos se detallan los indicadores que permitirán comprobar el cumplimiento de las respectivas áreas.

### **3.3. Análisis de las webs y elaboración del informe de resultados**

Una vez seleccionadas las áreas de información relevantes y sus correspondientes indicadores, se procede a analizar las webs de los grupos de la muestra seleccionada y, a continuación, se elaborará el presente informe con los resultados, las conclusiones y las recomendaciones.

---

<sup>4</sup> "La responsabilidad social en la marca corporativa de la empresa periodística", Monfort, A. et al; aDRResearch ESIC N° 12 Vol 12 · Segundo semestre, julio-diciembre 2015 · págs. 64 a 85.

### 3.4. Difusión del informe

Cuando el informe está terminado se procede a la difusión de sus resultados a través de los medios de comunicación y de los diferentes canales de comunicación de la Fundación Compromiso y Transparencia.

La finalidad principal de los informes de la fundación es impulsar la transparencia en la web y desarrollar un conjunto de áreas e indicadores comunes a partir de los cuales las organizaciones analizadas podrán ir enriqueciendo su rendición de cuentas. Si las instituciones no comparten un lenguaje común a la hora de informar sobre sus principales actividades y resultados, será difícil que puedan llevarse a cabo comparaciones sobre sus respectivos desempeños y que se pueda impulsar una sana emulación entre las mismas.

### 3.5. Principios

Entendemos por transparencia voluntaria en la web “el esfuerzo por difundir y publicar la información relevante de la organización, haciéndola visible y accesible y a todos los grupos de interés de manera íntegra y actualizada”.

#### 3.5.1. Visibilidad

Facilitar que el contenido sea captado de manera sencilla por estar situado en un lugar visible en las páginas web. En ocasiones el contenido se encuentra en el portal, pero no es fácilmente visible porque el “recorrido” que hay que hacer para localizarlo resulta poco intuitivo y muy complejo.

#### 3.5.2. Accesibilidad

El contenido puede ser visible, pero si se necesita un permiso o registro para poder consultarlo no se puede considerar que la información sea accesible.

#### 3.5.3. Actualización

Si los contenidos no están al día, se estima que no hay una disposición real de ser transparente. En este sentido, la información solicitada debe referirse al último ejercicio cerrado legalmente.

#### 3.5.4. Integralidad

Por integralidad entendemos que la información debe ser completa y exhaustiva. No basta informar parcialmente de un determinado contenido para cumplir los criterios. Por ejemplo, no sería suficiente proporcionar información en el área de *Propiedad* del perfil de algunos de los accionistas. Para dar por cumplido este criterio los grupos de comunicación deben proporcionar un perfil de todos y cada uno de los accionistas.

### 3.6. Áreas e Indicadores

El análisis de las fuentes mencionadas en el capítulo 2 nos ha permitido identificar **cinco áreas relevantes** (Propiedad, Gobierno, Información Económica, Creación y Divulgación de Contenidos Editoriales y Cumplimiento) características del sector de los medios de comunicación que afectan directamente a la **credibilidad e independencia del medio** y que se concretan en diecinueve indicadores.

Merece la pena subrayar que las áreas e indicadores elegidos se refieren exclusivamente a la existencia de políticas, prácticas y sistemas tendentes a proteger la credibilidad e independencia de los medios de comunicación. Este informe ha dejado conscientemente de lado otros aspectos relacionados con la responsabilidad social de los medios de comunicación que, a pesar de su interés, no guardan relación directa con la protección de la credibilidad y la independencia que son las dos cuestiones que se examinan específicamente en este informe.

### 3.6.1. *Propiedad*

La titularidad de la propiedad tiene una enorme importancia de cara a asegurar la viabilidad económica e institucional de cualquier empresa. La propiedad suele reservarse, entre sus atribuciones, el nombramiento -y cese- de los dirigentes, así como la competencia para aprobar las decisiones más importantes relacionadas con la continuidad de la empresa. En el caso de las empresas editoriales, su sostenibilidad a largo plazo se fundamenta en la credibilidad e independencia de sus contenidos editoriales. No se trata exclusivamente de que la empresa sobreviva económicamente, sino de que lo haga permaneciendo fiel a su misión y valores. En este sentido, la titularidad del capital puede reforzar o poner en riesgo la independencia y credibilidad de la empresa y dar origen a diversos conflictos. Para gestionar esos riesgos adecuadamente es necesario que la empresa los haga públicos y establezca los mecanismos de control eficaces.

La transparencia de los titulares de la propiedad de las empresas de comunicación resulta imprescindible para identificar quien tiene el control sobre la misma, así como para identificar los potenciales conflictos de intereses que pueden surgir entre los titulares de la propiedad y la línea editorial. La conveniencia de hacer públicos los titulares de la propiedad de los medios de comunicación ayuda a asegurar que los posibles abusos puedan prevenirse y corregirse, y constituye una práctica recomendada por diferentes instituciones, como Access Info Europe y la Open Society Program on Independent Journalism que entienden que “El conocimiento público de datos precisos, completos y actualizados sobre la propiedad de los medios de comunicación es un elemento esencial de un sistema de medios democrático. Es imposible tomar medidas para abordar concentraciones excesivas de medios y conflictos de interés sin las herramientas para identificar a los propietarios”<sup>5</sup>.

La publicidad sobre la propiedad debe extenderse no sólo al porcentaje de participación que los accionistas tienen en la empresa sino también a otros vínculos empresariales o políticos que tengan o hayan podido tener los accionistas. La declaración de esos intereses ayudará a evaluar y gestionar adecuadamente los posibles conflictos de intereses que puedan surgir.

- La empresa hará público el nombre de sus accionistas significativos (en estos momentos, en España se entiende que un accionista dispone de participación significativa cuando posee al menos un 3% del capital social).
- Los accionistas significativos (aquellos que posean al menos un 3%) deberán hacer público sus participaciones en otras empresas, otros medios de comunicación

---

<sup>5</sup> Ten recommendations on transparency of media ownership; en “Transparency of media ownership”; Edit. Acces Info Europe y Open Society Programa on independent journalism, noviembre, 2013.

diferentes del grupo así como si ocupan o han ocupado en los últimos tres años un puesto en algún partido político o en la administración pública.

- La compañía informará de las medidas que haya tomado (limitar el porcentaje de la propiedad en manos de un accionista, constitución de un trust o fundación propietario de las acciones, etc.) para evitar que algún accionista pueda poner en riesgo la independencia editorial del grupo.

### 3.6.2. *Gobierno corporativo*

Al consejo de administración le corresponde tomar las decisiones más importantes relacionadas con la empresa: aprobación de la estrategia, identificación de los principales riesgos, nombramiento y cese de la alta dirección, principales decisiones de inversión y financiación, supervisión de los valores y principios de la organización, etc.

Por iguales razones que en el caso de los titulares de la propiedad, la empresa debe hacer público el perfil y la composición de su consejo de administración con el fin de gestionar los conflictos de intereses que puedan afectar a la credibilidad e independencia de editorial. Entre los mecanismos tendentes a reforzar la independencia editorial juega un papel principal el proceso de selección de consejeros. Es importante que la empresa se asegure que entre los criterios que ha valorado para la selección de los mismos ha tenido en consideración los riesgos asociados a la independencia editorial. Esta garantía se puede hacer efectiva de muchas maneras, bien nombrando para formar parte del consejo a algunos miembros de la redacción o, simplemente, incluyendo la experiencia y el conocimiento en los riesgos asociados a la independencia editorial en el perfil de los candidatos a formar parte del consejo.

Igualmente importante es que el consejo de administración, bien directamente o a través de alguna de sus comisiones, se reserve explícitamente la competencia de supervisar, con la periodicidad que estime oportuna, las políticas y mecanismos de control tendentes a proteger la independencia y credibilidad editorial<sup>6</sup>.

Igualmente, para evaluar el compromiso real de la empresa con la protección de la credibilidad resulta necesario contar con una estrategia clara que se visibilice en un informe anual: informe de RSC, sostenibilidad, integrado, etc.). Ese informe debe contener, como mínimo, un análisis de materialidad, que ayude a identificar los temas relevantes relacionados con la credibilidad (materialidad), las medidas adoptadas para prevenirlos, los objetivos anuales y los logros alcanzados en cada ejercicio.

- La empresa publicará la composición de su consejo de administración especificando los cargos que los consejeros tengan en otras empresas, ya sea como ejecutivos o miembros del consejo.
- La empresa hará público los criterios de selección de sus consejeros que haya tomado en consideración para reforzar la credibilidad o independencia editorial.
- La empresa informará de las competencias del consejo en relación con la gestión de los riesgos que afecten a su credibilidad e independencia del grupo.

---

<sup>6</sup> El profesor de la Universidad de Navarra, Ángel Arrese, viene prestando atención desde hace tiempo al gobierno corporativo de las empresas de comunicación llama y a la falta de mecanismos para abordar los diferentes conflictos (Cfr. Arrese, A. (2005). *Corporate governance and news governance in economic and financial media. Corporate Governance of Media Companies*, 77).

- La empresa hará público un informe (gestión, integrado, sostenibilidad, etc.) en el que identifique los riesgos asociados a la credibilidad editorial, las acciones previstas para mitigarlos, los objetivos anuales y los resultados alcanzados.

### 3.6.3. *Información Económica*

Los posibles riesgos y conflictos editoriales pueden tener su origen en las presiones, directas o indirectas, procedentes de los anunciantes, privados o públicos (institucionales), o de los acreedores. Con el fin de identificar los riesgos derivados de los mismos, se requiere que la empresa haga público la cantidad y porcentaje sobre los ingresos totales de aquellos que procedan de la publicidad institucional. La publicidad institucional tiene especial importancia por proceder de los que detentan el poder político y, por consiguiente, puede constituir un recurso para comprar voluntades e influir indirectamente en la línea editorial. Este riesgo adquiere especial relevancia en los medios de ámbito regional donde la publicidad institucional puede llegar a tener una importancia considerable en el conjunto de los ingresos totales y donde resulta más difícil sustraerse a la influencia de la política local.

La publicación de los ingresos procedentes de los anunciantes, cuando estos superan un determinado porcentaje de los ingresos totales, es una práctica extendida en algunos medios con el fin de salvaguardar su independencia y transparentar sus vínculos comerciales con aquellas empresas que tienen un peso significativo en su financiación. La declaración de estos datos facilita que se pueda contrastar públicamente la objetividad e imparcialidad del medio a la hora de informar sobre la actividad de esas empresas.

El titular de la deuda (banco, empresa o particular) también puede constituir una amenaza a la integridad del grupo de comunicación en la medida en que puede condicionar directa o indirectamente la línea editorial. En muchas ocasiones esa influencia procede de la propia autocensura que se impone el medio y no tanto de una presión directa del titular de la deuda. Publicar la identidad, cuantía y porcentaje sobre la deuda total es una medida que ayuda a hacer visible el riesgo y supervisar más eficazmente los conflictos que puedan surgir.

- La empresa publicará la cifra de ingresos procedentes de la publicidad institucional especificando la cuantía, el nombre del cliente y el porcentaje sobre los ingresos totales.
- La empresa publicará el nombre y la cuantía de sus anunciantes cuando estos superen el 5 % de los ingresos totales. En el caso de que ningún anunciante supere esa cantidad deberá mencionarlo.

### 3.6.4. *Creación y divulgación de contenidos editoriales*

La elaboración y difusión de contenidos editoriales está expuesta a determinados riesgos y conflictos específicos que pueden afectar a su credibilidad. Los grupos de comunicación suelen recoger en sus políticas y códigos internos orientaciones y normas que suelen prescribir determinados comportamientos relacionados con la creación y difusión de contenidos editoriales. Esta área se encuentra dividida en dos grandes apartados, el primero de ellos se refiere a cuestiones relacionadas con el proceso de creación editorial y el segundo comprende temas que afectan a la difusión de contenidos.

En relación con las cuestiones relacionadas con la elaboración o creación editorial la primera se refiere a los denominados “contenidos de riesgo”, que son todos aquellos que por sus especiales connotaciones hay que tratar con especial prudencia y que incluyen contenidos como el tratamiento del sexo, el suicidio, la xenofobia, la discriminación, etc. Los medios de comunicación han desarrollado a través de sus libros de estilo o códigos editoriales determinados criterios para abordar estas cuestiones. Dentro de los contenidos de riesgo, suele otorgarse un espacio particular a la protección de la intimidad.

Otra cuestión se refiere a los procedimientos y garantías dirigidos a proteger la veracidad, la imparcialidad y la independencia en los procesos de producción editorial. Los medios de comunicación tienen la obligación de ser rigurosos sobre todo lo que publican y, consiguientemente, para cumplirlo deben desarrollar un conjunto de medidas para garantizar la veracidad y exactitud de la información, como las prácticas para comprobar las fuentes de información, los criterios sobre el uso de fuentes anónimas, las orientaciones sobre la distinción entre hechos y opiniones, etc. De igual modo deben asegurar y proteger la independencia de sus periodistas, evitando cualquier tipo de intromisión (externa o interna) en su trabajo y desarrollar los mecanismos adecuados para poder salvaguardarla cuando esta se produzca.

Por otra parte, los medios siempre estarán sometidos a presiones de todo tipo (económicas, políticas, empresariales, etc.), por eso resulta muy conveniente que se protejan a través de mecanismos y barreras que gestionen los inevitables conflictos de intereses. En esta área se incluyen cuestiones como los criterios sobre aceptación de regalos, colaboraciones con terceros, afiliaciones políticas, etc.

El apartado de divulgación de contenidos incluye dos cuestiones. La primera se refiere al etiquetado de contenidos editoriales de pago. Se trata de asegurar que los medios en la publicación de sus contenidos distingan con claridad aquellos que son de elaboración propia de los que están patrocinados. En esta misma línea, es importante que los medios establezcan líneas y medidas de separación clara entre la actividad editorial y la publicitaria.

La difusión de contenidos editoriales puede afectar negativamente a la reputación y el buen nombre de las personas. En estos casos, cuando el medio compruebe que una información no es correcta, debe establecer un mecanismo de rectificación rápida con el fin de corregir o aclarar los contenidos, teniendo en cuenta que los errores son inevitables en el periodismo y que el reconocimiento de los errores fortalece la credibilidad.

#### **A) Creación de contenidos:**

- **Contenidos de riesgo.** Publicación de directrices editoriales que incluyan la definición explícita de los diferentes contenidos de riesgo y su tratamiento en cada caso.
- **Respeto al honor y la intimidad.** Publicación de directrices editoriales que incluyan la definición explícita del respeto al honor y la intimidad
- **Veracidad de la información.** Publicación de directrices editoriales que incluyan procedimientos de búsqueda de información, contraste y elaboración.
- **Libertad de expresión.** Publicación de directrices editoriales sobre procedimientos que garanticen la libertad de expresión a los profesionales del medio.

- **Conflictos de intereses periodistas.** Publicación de directrices editoriales y procedimientos para garantizar la independencia y el conflicto de intereses de los periodistas: regalos, pagos, colaboraciones, amistades, viajes, etc.

#### **B) Divulgación de contenidos:**

- **Etiquetado de contenidos patrocinados.** Publicación de directrices editoriales y procedimientos para regular la relación con los anunciantes con el fin de garantizar la integridad e independencia editorial y comunicar con transparencia los contenidos editoriales patrocinados o de pago (*branded content*).
- **Protección de los lectores.** Publicación de directrices editoriales que garanticen la rectificación en los supuestos de falsedad o error y la posibilidad de ofrecer su versión de los hechos a las personas afectadas por las noticias.

#### 3.6.5. *Cumplimiento normativo*

Las políticas no deben quedarse en simples declaraciones de intenciones, en la elaboración de toda suerte de códigos y textos que posteriormente se archivan. La garantía para que esos principios se cumplan y ejecuten sólo puede asegurarse si la compañía ha puesto en marcha mecanismos internos verificación y control. De poco sirve tener un código si la compañía no cuenta con sistemas de cumplimiento (*compliance*): un conjunto de medidas de vigilancia, supervisión y control tendentes a acreditar que la organización ha actuado con la debida diligencia para prevenir las posibles conductas infractoras. Entre las medidas de prevención más importantes se encuentran la formación impartida a los empleados sobre estos temas, así como la existencia de canales de denuncia. La forma más eficaz de comprobar si esos canales funcionan es informando de las denuncias recibidas cada año.

- La empresa informará sobre el sistema para verificar el cumplimiento de sus políticas y procesos relacionados con la protección de la credibilidad e independencia.
- La empresa informará de la formación impartida a sus empleados sobre los principios y los códigos éticos.
- La empresa informará en un lugar visible sobre la existencia y funcionamiento de los canales de denuncia y los resultados anuales de las denuncias.

### **3.7. Muestra**

Para la elaboración de este informe hemos seleccionado 20 empresas informativas que gestionan medios de comunicación en España. El primer filtro lo fijamos atendiendo a los criterios que utilizó la profesora de Estructura de la comunicación social de la Universidad Pompeu Fabra, Núria Almirón, en un artículo de 2009 titulado “Grupos privados propietarios de medios de comunicación en España”<sup>7</sup>. En este artículo, la autora llega a un listado de 32 grupos atendiendo principalmente al criterio de *actividad relevante* en el sector de los medios de comunicación en España, entendiendo por *actividad relevante* una facturación procedente de la actividad mediática igual o superior a los 10 millones de euros.

---

7 Almirón, N.; “Grupos privados propietarios de medios de comunicación en España: principales datos estructurales y financieros”, publicado en *Communication & Society*, Vol. 22(1)/2009; Universidad de Navarra.

El listado original incluía las siguientes 32 entidades: Prisa, Mediaset, Vocento, RCS Media Group, Plantea, Godó, Prensa Ibérica, Zeta, RBA, ONO, Hola, Telefónica, Lagardere, Voz, COPE, Imagina, Joly, Reuters, Axel Springer, Schibsted, Heres, Hermes, Kinnevik, MC Ediciones, Europa Press, Intereconomía, Telecable de Asturias, R Cable, Promicsa, Radio Blanca, Segre y Euskaltel.

A los efectos de nuestro análisis, que tienen como objetivo poner el foco en la gestión de la transparencia y la integridad de la empresa puramente informativa (entendiendo por tal aquella dedicada a la elaboración y difusión de información y de opinión sobre asuntos públicos), hemos eliminado del listado de 32 a los siguientes grupos:

1. Los que obtienen la mayoría de los ingresos de otras actividades (con la excepción de Planeta que sí que hemos incluido): Euskaltel, Telefonica, Investment AB, R Cable, Ono, Telecable de Asturias y Lagardere.
2. Los que poseen medios que difunden información de corazón, ocio y entretenimiento: RBA, Axel, Heres, MC Ediciones, Radio Blanca, Hola.
3. Reuters por ser agencia de prensa extranjera

A este listado hemos añadido las nuevas empresas que comenzaron a editar los llamados *nativos digitales*. En este caso la selección la hemos realizado atendiendo a un nivel de influencia significativo por número de usuarios de acuerdo a Comscore. En este grupo se encuentran Titania Compañía Editorial (la editora de El Confidencial), Diario SL, que edita Diario.es y Nohacefaltapapel.

La muestra final de los grupos de comunicación seleccionados es la siguiente:

- |                          |                     |
|--------------------------|---------------------|
| 1. Atresmedia            | 11. Planeta         |
| 2. Cope                  | 12. Prensa Ibérica  |
| 3. Diario SL             | 13. Prisa           |
| 4. Grupo Godo            | 14. Promicsa        |
| 5. Hermes Communications | 15. RCS Media Group |
| 6. Imagina Media         | 16. Segre           |
| 7. Intereconomía         | 17. Titania         |
| 8. Joly                  | 18. Vocento         |
| 9. Mediaset              | 19. Voz             |
| 10. Nohacefaltapapel     | 20. Zeta            |

Desde el punto de vista de la transparencia es importante señalar la diferencia entre aquellas empresas que cotizan en bolsa y las que no. Como es bien sabido las empresas que cotizan en bolsa (Atresmedia, Mediaset, Planeta, RSC Media Group y Vocento) están legalmente obligada a proporcionar determinada información a través de la web. También están obligadas a publicar un *Informe Anual de Gobierno Corporativo* en el que deben proporcionar una información muy detallada sobre la estructura de propiedad y el órgano de gobierno.

Esta importante diferencia, entre empresas cotizadas y no cotizadas, hay que tenerla en cuenta a la hora de valorar los resultados de este informe. Como era de esperar, y así se explica en las conclusiones de este informe, si bien las empresas cotizadas salen mejor

valoradas, ello se debe, en gran parte, a la obligación legal que tienen de proporcionar determinada información relacionada con las áreas de la propiedad y el gobierno.

## 4. Análisis del cumplimiento

---

### 4.1. Propiedad

1. *La empresa hará público el nombre de sus accionistas significativos. (En estos momentos, en España se entiende que un accionista dispone de participación significativa cuando posee al menos un 3% del capital social).*

La información relevante sobre la propiedad de los grupos de comunicación es una de las áreas más sensibles en relación con la credibilidad e independencia editorial y una de las más opacas. Un total de cinco empresas (Atresmedia, Mediaset, RCS Media Group, Prisa y Vocento) proporcionan información sobre quiénes son sus accionistas más significativos. En todos los casos se trata de empresas que cotizan en la bolsa y, por tanto, tienen obligación legal de proporcionar esa información.

Entre las empresas que cotizan en bolsa las que tienen esta información más visible en su web son, por una parte, RCS RSC, que informa en el primer nivel de navegación de sus accionistas, indicando expresamente aquellos que tienen una participación superior al 2% (la ley italiana obliga a comunicar el nombre de los accionistas que ostenten una participación superior al 3%) y Atresmedia, que también dispone en su web una sección de *Accionistas e Inversores* en la que proporciona información de la composición de su capital social y de las participaciones significativas. El grupo Prisa también tiene en su página web una sección sobre *Accionistas e Inversores*, si bien en la misma remite a la página web de la CNMV donde se encuentra la información sobre sus *Accionistas significativos*.

Por último, Mediaset publica en su web información sobre los accionistas, pero solo identifica el accionista mayoritario (Mediaset SpA con un 50,2%) y el porcentaje de *free-float* sin especificar si dentro de ese porcentaje hay algún accionista que supere el 3%. Si bien es cierto que en la fecha de publicación de su *Informe Anual de Gobierno Corporativo* de 2015 menciona que FMR posee más del 3% e indica que Black Rock ha superado también el 3% no podemos dar por buena esa información al no estar actualizada.

La sociedad Diario S.L, editora de eldiario.es, es el único grupo no cotizado que proporciona alguna información acerca de quiénes son los propietarios, pero sin proporcionar datos concretos más allá de decir que el accionista mayoritario es Ignacio Escolar y que el 70% está en manos de personas que trabajan diariamente en la redacción.

2. *Los accionistas significativos (aquellos que posean al menos un 3%) deberán hacer público sus participaciones en otros medios de comunicación diferentes del grupo así como si ocupan o han ocupado en los últimos tres años un puesto en algún partido político o en la administración pública.*

Ninguno de los grupos revela información sobre los vínculos que sus accionistas significativos tienen o han tenido con otros grupos de comunicación, con los partidos políticos o si han ocupado cargos en la administración pública.

La revelación de información sobre los vínculos empresariales o políticos que una persona haya podido tener es una práctica que tiene por objeto gestionar los conflictos de intereses que puedan derivarse de las decisiones por ocupar una responsabilidad determinada. La especial relevancia y función social que cumplen las empresas de comunicación reclama que esta práctica forme parte integrante de sus políticas de buen gobierno.

Existe suficiente evidencia empírica que demuestra que cuando los propietarios de los grupos de comunicación se pueden beneficiar de una determinada legislación el tratamiento informativo que dan a la misma se inclina en favor de sus propios intereses (Gilens, M. y Hertzman, C).

3. *La compañía informará de las medidas que haya tomado (limitar el porcentaje de la propiedad en manos de un accionista, constitución de un trust o fundación propietario de las acciones, etc.) para evitar que algún accionista pueda poner en riesgo la independencia editorial del grupo.*

Las especiales características de las empresas de comunicación, que deben conciliar los objetivos de rentabilidad propios de cualquier empresa lucrativa con la protección de su reputación, hacen aconsejable la existencia de mecanismos que vinculen la propiedad de la empresa, y consiguientemente el poder dentro de la organización, con la salvaguarda de su credibilidad e independencia editorial.

Existen diversos procedimientos para conseguir este resultado, como exigir mayorías reforzadas para determinadas decisiones, limitar los porcentajes en manos de los accionistas, constituir un *trust* que asegure el control de la propiedad, dotar a la empresa de un fondo patrimonial (*endowment*) que garantice unos ingresos, etc.

La constitución de un *trust* como medida para salvaguardar la independencia de un medio de comunicación no es una idea reciente. Como es conocido, el primer grupo de comunicación que tomo esta iniciativa fue The Guardian seguido por el grupo noruego Shibsted (Vid *Scott y Tinius Trust: activismo accionarial e independencia editorial*).

	1.1	1.2	1.3
% SI CUMPLE	25%	0%	0%
% CUMPLE PARCIALMENTE	5%	0%	0%
% NO CUMPLE	70%	100%	100%

## 4.2. Gobierno

1. *La empresa publicará la composición de su consejo de administración especificando los cargos que los consejeros tengan en otras empresas, ya sea como ejecutivos o miembros del consejo.*

Las empresas cotizadas están obligadas a informar de la composición de su consejo de administración en el *Informe Anual de Gobierno Corporativo* así como de los cargos que sus consejeros tengan en otras empresas del grupo, en calidad de administradores o ejecutivos, así como en otras empresas cotizadas como consejeros (Apartados C1.11 y C.1.12). Por lo tanto, todas las empresas cotizadas españolas (Atresmedia, Vocento, Prisa y Mediaset) cumplen parcialmente con este indicador al informar de la composición de su consejo y proporcionar cierta información sobre los puestos que ocupan sus consejeros. No obstante, la información que se proporciona en el IAGC es claramente insuficiente al limitarse a informar sólo de los cargos que se ocupan en determinadas empresas (las pertenecientes al grupo y los cargos de administradores en empresas cotizadas) sin requerir esa información de los cargos que pueden ostentarse en empresas no cotizadas que, por otra parte, constituyen el sector más mayoritario de las empresas.

Desde el punto de vista de la visibilidad en la web, Atresmedia cuenta con una sección sobre el consejo de administración en la que proporciona información sobre el perfil de sus miembros, aunque no informa, al igual que Vocento y Mediaset de los cargos que ostentan sus consejeros en otras empresas como administradores o ejecutivos. Prisa es el único grupo de comunicación que proporciona información en su web sobre el perfil de los consejeros especificando los puestos que ocupan tanto en empresas cotizadas como no cotizadas.

2. *La empresa hará público los criterios de selección de sus consejeros que haya tomado en consideración para reforzar la credibilidad o independencia editorial*

El proceso de selección de consejeros constituye uno de los principales elementos del gobierno corporativo. Tras la reforma del código unificado las empresas cotizadas tienen la obligación con contar con una comisión específica de nombramientos y retribuciones, que en las empresas de elevada capitalización deben estar separadas. Como señala el Código “el acierto en el nombramiento y motivación posterior de los consejeros resulta decisivo para el eficaz funcionamiento del consejo de administración”.

A pesar de las constantes recomendaciones de los diferentes códigos de buen gobierno sobre la conveniencia de contar con procesos de selección rigurosos, transparentes y eficaces, la selección de los consejeros sigue siendo una de las áreas más descuidadas por las empresas. En la práctica los criterios de selección más que rigurosos suelen ser, sobre todo, muy conservadores, y el perfil de los consejeros muy genérico. En la elección de los candidatos suele tener un peso muy grande el primer ejecutivo, a pesar de la existencia formal de las comisiones de nombramientos.

Prueba evidente de la poca atención que las empresas dedican a justificar la selección de sus consejeros, es que, en la práctica, tan sólo dos empresas, entre las cotizadas de mayor capitalización, hacen público un informe de su comisión de nombramientos justificando la selección de los candidatos elegidos y las capacidades que los aportarán a la empresa. En el mejor de los casos, las empresas se limitan a ofrecer un breve perfil

del candidato que acompañan a la propuesta de su nombramiento como consejero en la junta general de accionistas.

Una de las medidas que el grupo noruego Shibsted ha tomado para reforzar su compromiso con la independencia editorial es acordar que entre los diez miembros de su consejo de administración tres necesariamente procedan de sus empleados y sean elegidos por ellos. En su página web proporciona un breve perfil de todos los consejeros mencionando aquellos que han sido elegidos por los accionistas y aquellos que han sido elegidos por los empleados.

El grupo noruego entiende que una de las maneras más eficaces de equilibrar los intereses económicos y los editoriales es incorporar a periodistas al órgano de gobierno.

Si bien, la sociedad Diario S.L. no informa de cuál es su estructura de gobierno y si cuenta con un consejo de administración, se puede entender que cumple parcialmente este indicador al informar que el 70% de la propiedad de la compañía está en manos “de personas que trabajan diariamente en la redacción” y que no cuentan con “ningún grupo empresarial detrás”.

3. *La empresa informará de las competencias del órgano de gobierno en relación con la gestión de los riesgos que afecten a su credibilidad e independencia del grupo.*

De nuevo hay que hacer una distinción entre aquellas empresas de comunicación que cotizan en bolsa y las que no. El Código Unificado de Buen Gobierno recomienda a las empresas (Recomendación 45) que la empresa tenga una función de control y gestión de riesgos bajo la supervisión de la comisión de auditoría o del propio consejo. El elemento que se analiza en este indicador no es si la empresa cuenta o no con esa función, sino si esa función incluye los riesgos específicos que afecten a la credibilidad e independencia editorial de la empresa, pues lo habitual es que las empresa incluyan los riesgos financieros, legales, tecnológicos, medioambientales, etc., y, precisamente, omitan aquellos que pueden afectar a su credibilidad.

Las empresas cotizadas están obligadas a informar de las competencias de sus diferentes comisiones en el *Informe Anual de Gobierno Corporativo* (apartado C.2) y de sus sistemas de control y gestión de riesgos (apartado E). Pues bien, ninguna de las empresas cotizadas ha incluido o desarrollado los riesgos asociados específicamente a la credibilidad o independencia editorial, limitándose, en el mejor de los casos, a declarar que la comisión de auditoría y control tiene la competencia de supervisar las funciones del departamento de gestión y control del riesgo y a describir, también de manera genérica, los procesos de gestión de riesgos pero sin ofrecer ninguna información concreta y detallada sobre aquellos riesgos que afectan o pueden afectar a la reputación o credibilidad editorial.

Lo cierto es que la información pública disponible sobre la actividad real del consejo y sus distintas comisiones es muy escasa por no decir inexistente. Ninguna empresa de comunicación rinde cuentas ni del tiempo ni del contenido que su consejo o comisiones han dedicado a analizar los riesgos que puedan afectar a su reputación e independencia editorial, limitándose a repetir uno y otro año en sus informes formulas

4. La empresa hará público un informe (gestión, integrado, sostenibilidad, etc.) en el que identifique los riesgos asociados a la credibilidad editorial, las acciones previstas para mitigarlos, los objetivos anuales y los resultados alcanzados.

Atresmedia cuenta con un *Informe de responsabilidad corporativa de 2015* visible en su web. El informe identifica los riesgos asociados a la actividad de producción de contenidos (matriz de materialidad página 58) pero no menciona las acciones que ha tomado para mitigarlos ni concreta los objetivos anuales y los resultados alcanzados. Mediaset cuenta igualmente con un *Informe de Responsabilidad Corporativa de 2015* visible en su web, pero a diferencia de Atresmedia en su informe no hay un mapa de riesgos que identifique aquellos que pueden impactar en su credibilidad e independencia editorial y, consecuentemente, tampoco informa de las acciones emprendidas para minimizarlos, los objetivos anuales y resultados alcanzados. El grupo Vocento cuenta con un *Informe de Sostenibilidad 2015* que si bien realiza un análisis de materialidad de sus principales responsabilidades como empresa (página 20) no identifica en el mismo ningún asociado a la falta de credibilidad e independencia de sus contenidos. Por último, entre los grupos españoles Prisa también dispone de un *Informe de Responsabilidad Social y Sostenibilidad 2015*. Es el único grupo que declara que “defender y ejercer con honestidad y rigor el derecho a la información y a la libertad de expresión” es su primera responsabilidad social como grupo de comunicación, si bien no informan de los riesgos detectados en relación con la misma, de las acciones emprendidas para mitigarlos ni tampoco de los objetivos previstos y resultados alcanzados.

RCS Media Group no elabora ningún informe de sostenibilidad o responsabilidad social limitándose a informar en su web de actividades dispersas relacionadas con esta área. En su Informe Anual de 2015 tampoco dedica atención a estos temas, centrándose, casi exclusivamente en la información financiera.

En líneas generales se puede afirmar que los informes de responsabilidad social o sostenibilidad de las empresas de comunicación siguen centrándose en los temas genéricos comunes a todos los sectores empresariales sin incluir los específicos de su sector, en este caso los referidos a la gestión del impacto asociado a la producción y difusión de sus contenidos editoriales (*brain foot*). Otra de las carencias, compartida por todos los grupos, es la ausencia de objetivos e indicadores de desempeño anual. Al faltar estos elementos los contenidos de los informes tienen el riesgo de convertirse en un prontuario de actividades variopintas e inconexas en lugar de una herramienta eficaz para medir e impulsar el cambio real.

	2.1	2.2	2.3	2.4
% SI CUMPLE	0%	0%	0%	0%
% CUMPLE PARCIALMENTE	30%	5%	0%	20%
% NO CUMPLE	70%	95%	100%	80%

### 4.3. Financiación

1. La empresa publicará la cifra de ingresos procedentes de la publicidad institucional especificando la cuantía, el nombre del cliente y el porcentaje sobre los ingresos totales.
2. La empresa publicará el nombre y la cuantía de sus anunciantes cuando estos superen el 10 % de los ingresos totales. En el caso de que ningún anunciante supere esa cantidad deberá mencionarlo

En la mayoría de los grupos de comunicación la información sobre las fuentes de financiación publicitaria es muy escasa por no decir inexistente. El poder político tiene en sus manos las decisiones sobre el destino de la publicidad institucional que, en algunos casos, puede constituir una parte de ingresos significativa para algunos medios. Las decisiones sobre el destino de la publicidad institucional siempre han estado rodeadas de la polémica por la falta de transparencia en relación con las cantidades y los criterios de asignación (Cfr. *Spain. Press Freedom in a time of change. Report on the June 2015 High-Level International Press Freedom Mission to Spain.* International Press Institute). Por otra parte, las grandes empresas, más expuestas en general a riesgos reputacionales, que suelen ser también las mayores anunciantes, también constituyen una fuente de presión habitual a los medios. Como explica una conocida periodista, en la mayoría de las ocasiones esas presiones son muy sutiles y se ejercen mediante una simple “llamada”<sup>8</sup>.

En cualquier caso, sea mucha o poca la ascendencia que puedan tener los anunciantes en los contenidos editoriales, parece claro que la información sobre los ingresos procedentes de la publicidad constituye una materia relevante que debe ser objeto de análisis cuidadoso por parte de los responsables de los grupos de comunicación.

Vocento, sin embargo, es el único grupo que parece haber entendido la trascendencia de esta materia y el único que proporciona información sobre sus ingresos publicitarios en su *Informe de Sostenibilidad 2015*. Los ingresos publicitarios están desglosados por sector de actividad (distribución, finanzas, automoción, etc.) especificando la cuantía y el porcentaje sobre el total. Asimismo en su informe declaran que “con el fin de proporcionar un mayor grado de transparencia en relación con nuestra independencia como empresa de medios de comunicación” informan de “los volúmenes totales de negocio que representan para Vocento el conjunto de empresas del IBEX 35 y el Sector Público en el que se incluyen organismos nacionales, autonómicos y locales”. En la información se incluye un cuadro con los porcentajes de ingresos publicitarios de los dos últimos dos años (Vid *Cuadro Ingresos Publicitarios Vocento*).

#### Ingresos Publicitarios Vocento

Participación del IBEX 35 y del Sector Público en los Ingresos totales de Vocento	2014	2015
IBEX 35	5,5%	5,3%
Sector Público	5,7%	6,7%

<sup>8</sup> Ramirez, M. “La llamada”, *El Español*, 07.11.2015.

	3.1	3.2
% SI CUMPLE	5,%	0%
% CUMPLE PARCIALMENTE	0%	5%
% NO CUMPLE	95%	95%

#### 4.4. Creación y divulgación de contenidos editoriales

##### 4.4.1. Creación de contenidos

Existen dos documentos donde la empresa de medios de comunicación establece unos principios relativos al puro proceso informativo: los códigos éticos o de conducta que las empresas han de elaborar para la totalidad de los empleados, y los códigos deontológicos o manuales de estilo, que regulan la actividad propia de los profesionales de la información en la elaboración de los contenidos.

De la muestra seleccionada a los efectos de este estudio, ocho grupos son titulares de medios que han editado su propio libro o manual de estilo: Códigos Deontológicos de Antena 3 y de La Sexta (Grupo Antena 3/Grupo Planeta); El Libro de Redacción de La Vanguardia (Grupo Godó); el Libro de Estilo de El País (Grupo PRISA); El Libro de Estilo de El Mundo (RCS); Libro de Estilo de ABC y Libro de Estilo de Vocento (Grupo Vocento); Libro de Estilo de La Voz de Galicia (VOZ); Libro de Estilo de El Periódico (Grupo ZETA); Libro de Estilo de la COPE (COPE), y cinco grupos disponen de Código Ético (Antena 3, Prisa, RCS, Mediaset y Vocento).

En este ámbito de creación de contenidos son más relevantes los manuales de estilo o códigos deontológicos que los códigos éticos, pues los primeros se dirigen exclusivamente a los periodistas, mientras que los últimos se dirigen a todos los empleados del grupo. Si bien en ciertos casos éstos últimos incluyen algún principio que puede inspirar el proceso informativo. Por poner un ejemplo, en el “Libro de Estilo” de EL PAIS se establece una guía que han de seguir los periodistas a la hora de tratar a las fuentes, y en paralelo, el Código Ético del Grupo Prisa establece como principio de actuación de los profesionales del Grupo la responsabilidad en la relación con las fuentes.

4.4.1.1. *Contenidos de riesgo.* Publicación de directrices editoriales que incluyan la definición explícita de los diferentes contenidos de riesgo y su tratamiento en cada caso.

A3media y Grupo Prisa tienen una referencia específica a los *contenidos de riesgo*. El Código Deontológico de Antena 3 establece que los servicios informativos están obligados a generar información fiable, de calidad y socialmente responsable. Se remite a lo establecido en la Constitución Española como marco de referencia general, y ahonda en el respeto a la dignidad de las personas en términos muy amplios. En este sentido, el límite que el código establece a los periodistas es que eviten “términos peyorativos, despectivos o que revelen prejuicios”, así como “las calificaciones innecesarias,” al referirse a determinados colectivos que, por cuestiones de raza, sexo, color o religión, se encuentren en una posición de debilidad. También se habla de evitar “testimonios vejatorios, discriminatorios o degradantes” o aquellos que pudieran incitar a la violencia. El código también se compromete a prestar especial

atención al lenguaje y los recursos visuales, teniendo siempre en cuenta la sensibilidad de la audiencia.

Aunque reconocemos el valor de estas directrices, consideramos que son muy generales y contienen un gran margen de subjetividad. Sería necesario profundizar más en los detalles y desarrollar una casuística que oriente y sirva de guía a los periodistas a la hora de abordar estas informaciones.

En su Código Deontológico, *La Sexta* establece con una mayor concreción una referencia específica al lenguaje, tanto hablado como visual pero sin orientaciones concretas sobre el tratamiento de determinados contenidos de riesgo que, al ser específicos, deben ser identificados con claridad.

Grupo Prisa lo hace de manera muy general, estableciendo en el artículo 13.3.5 de su Código Ético que los profesionales deberán “*utilizar un lenguaje y tono correctos, siguiendo las normas básicas de educación socialmente establecidas*”. Adicionalmente, en el Libro de Estilo de EL PAIS, se incluyen pautas muy concretas sobre cómo tratar las noticias relacionadas con suicidios y violaciones y otros sucesos desagradables: “*Las fotografías con imágenes desagradables sólo se publicarán cuando añadan información*”. También establece unas indicaciones muy claras sobre el criterio que debe seguirse en relación con las expresiones malsonantes.

4.4.1.2. *Respeto al honor y la intimidad.* Publicación de directrices editoriales que incluyan la definición explícita del respeto al honor y la intimidad.

Únicamente un grupo de comunicación (Antena 3) hace referencia expresa en su código ético y deontológico a la cuestión del respeto al honor y la intimidad. En el código deontológico de Antena 3 no dedica una sección específica a la intimidad. Se limita a recogerla en la sección de respeto a la dignidad de las personas, donde también se incluye el tratamiento de los contenidos de riesgo.

4.4.1.3. *Veracidad de la información.* Publicación de directrices editoriales que incluyan procedimientos de búsqueda de información, contraste y elaboración.

En este apartado tan sólo el Grupo PRISA cumple con el indicador. En el Código Deontológico de *La Sexta Noticias* se establece una declaración de intenciones donde se incluye el compromiso de los informativos con la verdad, pero no especifican el proceso de verificación. El Código Ético de Grupo PRISA dedica la sección 13.3.3 a la veracidad de la información dentro del artículo 13, titulado “*Imagen y reputación corporativa*”.

” En esta sección se establece: “*La credibilidad es uno de los pilares de Grupo PRISA como empresa creadora y distribuidora de contenidos. Los Profesionales, en tanto que transmisores de sus valores, deben aportar siempre informaciones veraces, contrastadas y completas, que ayuden al usuario a entender la realidad que se quiere dar a conocer*”.

Esta declaración no constituye por sí sola una política de verificación, pero el periódico viene a complementarlo de dos maneras: vuelve a hacer una declaración al respecto en el artículo 3 de Principios de su *Estatuto de Redacción*: 3.2.:

“EL PAIS se esfuerza por presentar diariamente una información veraz, lo más completa posible, interesante, actual y de alta calidad, de manera que ayude al lector a entender la realidad y a formarse su propio criterio”;

y detalla en el capítulo 1 (Principios) del *Libro de Estilo* las directrices concretas sobre el tratamiento de las fuentes, las opiniones, etc.

El *Diario.es* no publica unas directrices editoriales pero sí tiene una sección específica, en formato blog, llamada “Diario.es RESPONDE” donde la redacción y el director rinden cuentas al lector, contestando una vez a la semana a un formulario enviado por los lectores sobre cuestiones variadas relacionadas con aspectos como: “la realización de nuestro trabajo (que respondería al proceso de verificación), los errores que hayamos podido cometer, cómo nos financiamos, nuestra línea editorial...” tal y como el propio director explica.

4.4.1.4. *Libertad de expresión.* Publicación de directrices editoriales sobre procedimientos que garanticen la libertad de expresión a los profesionales del medio.

En este caso estamos hablando de un procedimiento que proteja a la plantilla de redactores en casos de violación de la libertad de expresión o de censura como consecuencia de presiones editoriales por parte de anunciantes, propietarios o acreedores. De acuerdo con nuestro análisis el único grupo que cumple con este criterio son PRISA.

El Grupo PRISA establece en la Sección III del Estatuto de la Redacción, titulada “Del Cambio de la Línea de la Publicación y de la cláusula de conciencia”, una serie de normativas dirigidas a garantizar el ejercicio de la libertad de expresión de los redactores de EL PAIS. Por un lado, se establece un procedimiento detallado para invocar la cláusula de conciencia ante situaciones de amenaza de la independencia o de la libertad. Por otro, abren la posibilidad a los periodistas de hacer públicas a través del periódico las desavenencias entre la redacción y la sociedad editora, siempre y cuando estén de acuerdo dos tercios de los profesionales.

4.4.1.5. *Conflictos de intereses periodistas.* Publicación de directrices editoriales y procedimientos para garantizar la independencia y el conflicto de intereses de los periodistas: regalos, pagos, colaboraciones, amistades, viajes, etc.

El Grupo PRISA es el único que aborda explícitamente esta cuestión en el artículo 12.4 de su Código Ético al desarrollar un procedimiento muy reglado sobre el tema de los regalos haciéndolo extensible a todos los profesionales del grupo. En general se prohíbe el dar y recibir regalo, y se establecen unas excepciones cuando se trate de regalos simbólicos, sin apenas valor, que sean entregados de manera transparente y ocasional, estén en consonancia con los valores éticos del Grupo y no pongan en riesgo su credibilidad.

Es preciso distinguir entre los conflictos de intereses de los directivos del grupo y los propios de los redactores y editorialistas. Las referencias genéricas en los códigos éticos a los conflictos de intereses del personal no son aplicables sino abordan los conflictos de intereses específicos en la elaboración de contenidos editoriales que requieren un tratamiento diferenciado. El *Ethical Journalism. A Handbook of Values and Practices for the*

*News and Editorial Departments* del periódico *The New York Times* puede servir de referencia en este sentido.

	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5
% SI CUMPLE	0%	5%	0%	5%	5%
% CUMPLE PARCIALMENTE	10%	0%	10%	0%	0%
% NO CUMPLE	90%	95%	90%	95%	95%

#### 4.4.2. Divulgación de contenidos

4.2.2.1. *Etiquetado de contenidos patrocinados*. Publicación de directrices editoriales y procedimientos para regular la relación con los anunciantes con el fin de garantizar la integridad e independencia editorial y comunicar con transparencia los contenidos editoriales patrocinados o de pago (*branded content*).

Este indicador sólo lo cumple Antena 3. En el caso de Antena 3, (como se ha explicado con más detalle en la página...) el Código deontológico establece que los informativos separarán con claridad y de modo explícito la información de la publicidad, los contenidos puramente periodísticos de los comerciales. El grupo también tiene una "Política de Publicidad Responsable" que se publicó en el 2010, pero que es irrelevante a los efectos del *branded content*.

4.4.2.2. *Protección de los lectores*. Publicación de directrices editoriales que garanticen la rectificación en los supuestos de falsedad o error y la posibilidad de ofrecer su versión de los hechos a las personas afectadas por las noticias

Dos son los grupos que cumplen este indicador: PRISA y Diario.es EL PAIS cuenta con un Defensor del Lector y en su Manual de Estilo establece una "Fe de Errores": "*La Fe de errores – se hayan cometido en el diario o en alguno de sus suplementos – se publicará siempre en las páginas de Opinión, al final de las Cartas al director*", El Diario.es, por su parte, cuenta con un Defensor del Lector, con nombre específico, y ha creado un blog especial, "Diario.es responde", al que ya hemos hecho referencia anteriormente.

	4.6	4.7
% SI CUMPLE	0%	15%
% CUMPLE PARCIALMENTE	5%	0%
% NO CUMPLE	95%	85%

#### 4.5. Cumplimiento

1. La empresa informará sobre el sistema para verificar el cumplimiento de sus políticas y procesos relacionados con la protección de la credibilidad e independencia.

Como hemos visto en el apartado de *Creación y divulgación de contenidos*, las herramientas que utilizan las empresas del sector de los medios de comunicación para especificar sus compromisos y políticas en relación con la credibilidad y la

independencia son los códigos éticos y los libros de estilo. Por tanto, el primer aspecto a analizar es si los contenidos relativos a la protección de la credibilidad e independencia se encuentran desarrollados en los códigos éticos o libros de estilo. Una vez asegurado que los códigos especifican el compromiso con la credibilidad y la independencia de los periodistas, el segundo paso será comprobar si la empresa dispone de sistemas de cumplimiento que supervisen específicamente los aspectos mencionados.

El análisis de los grupos de comunicación muestra que ninguna de las empresas cumple totalmente este indicador. Los grupos Prisa y Atresmedia cumplen parcialmente ya que incluyen en sus códigos de conducta algunos elementos relativos a la protección de la credibilidad e independencia. Sin embargo, en los tres casos mencionados, su sistema de cumplimiento se refiere aspectos relacionados con las políticas organizativas empresariales, sin incluir las cuestiones de cumplimiento de la actividad editorial relativas a la protección de la credibilidad y la independencia.

El documento del Grupo Prisa que hace referencia a la credibilidad e independencia es el Estatuto de redacción, que en su artículo 3.3 hace referencia a la independencia y credibilidad. Este Estatuto hace también referencia al papel del comité de redacción como mediador entre los profesionales del medio y la dirección ante conflictos de interés y situaciones que puedan afectar a su independencia y libertad de conciencia. Estipula que el director de *El País* debe convocar al Comité de Redacción al menos una vez al mes.

El grupo Prisa informa sobre su política de cumplimiento en el código ético. Ahora bien, el desarrollo del código ético hace referencia a conductas relacionadas con la actividad empresarial sin incluir específicamente aspectos relacionados con la actividad editorial que es la que se examina en este informe.

El grupo Atresmedia cumple parcialmente el indicador ya que, aunque tiene definido un modelo de cumplimiento normativo que asegura el cumplimiento de toda la regulación, tanto específica como medio de comunicación como la general que le pueda afectar por su condición de empresa cotizada, no especifica en sus códigos de manera clara el compromiso con la credibilidad y la independencia de sus profesionales.

Los códigos que regulan el comportamiento de los profesionales de la compañía son: El código de conducta de Atresmedia, el código deontológico de la Sexta noticias y el código deontológico de los servicios informativos de Antena3. Estos códigos incluyen algunos comportamientos aislados que pueden afectar a la independencia y credibilidad del medio, como son: la separación de actividades para evitar conflictos de intereses, la separación de información y publicidad, la separación de opinión e información y la aceptación de regalos. No obstante, no podemos dar por enteramente cumplido el indicador al tratarse de regulaciones muy genéricas que adolecen de falta de concreción y desarrollo.

En cuanto al sistema de cumplimiento, si bien Atresmedia describe en su informe anual y de Responsabilidad Corporativa el modelo de gestión de riesgos, las políticas de cumplimiento y los canales de denuncia, no dispone de sistemas de cumplimiento que supervisen específicamente la credibilidad e independencia editorial.

Vocento y Mediaset disponen de un código ético, de una unidad de cumplimiento y de un comité de ética, pero no especifican la independencia y credibilidad como área

relevante ni en el análisis de materialidad de los riesgos ni en sus respectivos códigos. Tampoco acompañan de directrices editoriales o códigos deontológicos que velen por la independencia de los periodistas.

2. *La empresa informará de la formación impartida a sus empleados sobre los principios y los códigos éticos. Deberá informar sobre el modelo de formación, el número de personas formadas y el volumen que representa sobre el total.*

Ninguna de las compañías cumple el indicador de la formación. Si bien Vocento y Prisa informan de que realizan actividades de difusión y envían a sus empleados el código ético, no hemos dado por bueno el cumplimiento del indicador relativo a la formación por entender que se trata de una actividad de difusión.

3. *La empresa dispondrá de un canal de denuncia anónimo gestionado por una entidad externa e informará sobre su funcionamiento y los resultados anuales.*

Ninguna de las compañías cumple los dos requisitos exigidos por el indicador: permitir que las denuncias sean anónimas y que el canal esté gestionado por una entidad externa.

El 25% de las compañías analizadas (Atresmedia, Prisa, Vocento y Mediaset) disponen de un canal ético o canal de denuncias al que dan visibilidad en la intranet corporativa, en la memoria y en la página web. Vocento, Mediaset y Atresmedia lo gestionan internamente y sólo se comprometen a proteger la confidencialidad del denunciante, pero no admiten que la denuncia pueda ser anónima.

Sólo en el caso de Prisa el cumplimiento sería parcial ya que se especifica que el canal es anónimo, aunque gestionado de manera interna y también es el único grupo de comunicación que proporciona datos de denuncias concretas

	5.1	5.2	5.3
% SI CUMPLE	0%	0%	0%
% CUMPLE PARCIALMENTE	10%	0%	5%
% NO CUMPLE	90%	100%	95%

## 5. Conclusiones y recomendaciones

---

Como se puede comprobar por los resultados globales, las empresas de comunicación españolas tienen un amplio margen de mejora en su compromiso con la transparencia y con las políticas en defensa de la independencia y la credibilidad editorial.

Este documento no tiene por objetivo valorar la independencia y credibilidad editoriales de los grupos de comunicación, sino la transparencia en la información sobre las políticas y procesos organizativos diseñados para proteger esos principios.

Los grupos de comunicación cotizados son más transparentes y están mejor pertrechados para abordar los riesgos de falta de independencia y credibilidad editorial no sólo constituye un error teórico sino una deducción peligrosa.

Una de las mayores amenazas a la credibilidad e independencia editorial procede de un modelo de empresa de comunicación que se centre exclusivamente en proporcionar valor al accionista. La necesidad de articular contrapesos para contrarrestar los riesgos de una visión cortoplacista de los inversores ha llevado a algunas empresas de comunicación (como los casos de The Guardian o Shibley) a desarrollar políticas que les permitan controlar la propiedad y proteger la misión original de la empresa.

Le corresponde a la titularidad (propiedad) tomar la iniciativa para identificar los principales riesgos, articular las medidas correctoras y velar por el cumplimiento de la misión. Por esas razones todo lo que guarda relación el reparto del poder (composición del consejo) y del dinero (accionistas) resulta especialmente relevante.

Una de las principales evidencias del informe es que los aspectos relativos a la configuración institucional de la empresa están ausentes en los principales grupos de comunicación españoles. Pero no se trata de la única carencia. La gran mayoría de las empresas examinadas no cuenta o, por lo menos no informa, de las políticas y procesos internos para reforzar y salvaguardar la credibilidad e independencia editorial. La ausencia de códigos deontológicos y de sistemas para verificar su cumplimiento (las áreas que hemos denominado *Creación y divulgación de contenidos* y *Cumplimiento*) es, sencillamente, preocupante.

Recomendaciones que puedan servir de orientación y reflexión a los propietarios, editores y periodistas en su importante tarea:

1. Los grupos de comunicación deben prestar más atención a la composición de la propiedad asegurando que el perfil de los accionistas más significativos estén comprometidos con los valores que refuercen la credibilidad e independencia editorial.
2. Todos los grupos de comunicación, estén o no obligados legalmente, deberían hacer público en su web corporativa la composición de sus accionistas más significativos.
3. Sería recomendable que los accionistas significativos, así como todos los consejeros, hagan público los conflictos de intereses (económicos y políticos) que puedan poner en riesgo la credibilidad e independencia editorial del grupo de comunicación.

4. El consejo, bien directamente o a través de alguna de sus comisiones, debe aprobar y supervisar las políticas y procesos tendentes a proteger la credibilidad e independencia editorial del grupo.
5. La selección y nombramiento de consejeros resulta crítica para asegurar la independencia y credibilidad editorial. Por esa razón es aconsejable que en los criterios de selección de los futuros consejeros al consejo se examine como pueden los candidatos contribuir a reforzar esos principios.
6. La publicación de los ingresos procedentes de la publicidad institucional, así como la de aquellos anunciantes cuya cuantía supere el 10% de los ingresos totales del grupo, es una práctica que refuerza la transparencia y contribuye a gestionar los posibles conflictos de intereses al hacer visibles los riesgos que puede afectar a la independencia y credibilidad editorial.
7. Sería recomendable que el consejo apruebe un informe específico en el que se analicen los riesgos específicos que puedan afectar la credibilidad e independencia del medio, se concreten objetivos anuales y se rinda cuenta de su cumplimiento.
8. Todos los grupos deben hacer público su propio código deontológico o su adhesión a un código deontológico del sector. El código, propio o general del sector, deberá detallar las recomendaciones y conductas exigidas para proteger la credibilidad e independencia editorial. Los manuales de estilo y códigos deontológicos deben ser accesibles a los lectores a través de la página web del medio (no sólo de la empresa), de tal manera que el lector pueda consultarlos si surgen dudas con respecto al procedimiento que han seguido los periodistas a la hora de investigar y redactar las noticias.
9. Los manuales de estilo y códigos deontológicos analizados deben, en general, concretar mucho más las pautas que han de seguir los periodistas en el proceso informativo. Las referencias genéricas en los códigos éticos de los grupos de comunicación a la credibilidad, la libertad de expresión, la defensa de la dignidad, etc. no son de utilidad si no abordan pautas específicas dirigidas a los redactores y periodistas en la elaboración de contenidos editoriales. Estas pautas requieren un tratamiento diferenciado en un código deontológico propio, diferenciado y accesible a los lectores en la web.
10. Los medios españoles no cuentan en la mayor parte de los casos con un defensor del lector, una figura que debería introducirse en todos ellos.
11. Los medios españoles deberían abordar con urgencia una mayor transparencia en la creación y divulgación de los contenidos patrocinados.
12. Los códigos de conducta y la política de cumplimiento de los medios de comunicación deberían ir más allá del cumplimiento normativo y especificar cuáles son los mecanismos implantados para asegurar la protección de la independencia de los periodistas y la credibilidad de la información.
13. Todos los empleados del medio y en especial los periodistas deben conocer el compromiso del medio con la credibilidad e independencia, sus límites y los mecanismos a su disposición para resolver los posibles conflictos que puedan surgir. Para ello es necesaria la formación y actualización de los empleados en este campo y que la empresa informe públicamente de sus compromisos en este campo.
14. Se echa en falta una dirección que vele por el cumplimiento de los principios y criterios recogidos en los códigos deontológicos. Un buen referente podría ser

NBC/Telemundo, que cuenta con una dirección de *News Standards* con la misión de velar por el cumplimiento del código deontológico en el medio, asegurándose de distribuir cada año el folleto correspondiente a todos los periodistas, y de gestionar reuniones sobre cuestiones deontológicas y legales para refrescar los temas.

15. La empresa debe contar con un canal de denuncias anónimo (sigo sin tener claro que en España pueda ser anónimo...) y gestionado externamente al que los empleados puedan acudir para comunicar cualquier infracción o mala práctica que afecte a la credibilidad e independencia editorial.

## FUENTES

Arrese, A. (2005). Corporate governance and news governance in economic and financial media. *Corporate Governance of Media Companies*, 77.

Asociación de la Prensa de Madrid (APM) (2016). "La batalla de las presiones", *Cuadernos de Periodistas*, 32.

Compromiso Empresarial (2008); *¿Quién vigila al vigilante?*; número 18 (septiembre-octubre de 2008).

Compromiso Empresarial (2010). *La Televisión a examen*; número 27 (marzo-abril 2010).

Compromiso Empresarial (2011). *Los monopolios de la verdad*; número 33 (marzo-abril 2011).

Gilens, M. y Hertzman, C. (2000). "Corporate Ownership and News Bias: Newspaper Coverage of the 1996 Telecommunications Act". *The Journal of Politics*, 62 (2): 369-386.

International Press Institute (2015). *Spain. Press Freedom in a time of change. Report on the June 2015 High-Level International Press Freedom Mission to Spain*. Edit. International Press Institute (IPI).

Global Reporting Initiative (2011). *Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad y suplemento sectorial para medios*.

Martin-Cavanna, J. Morales, B. Irisarrí, J.A. (2010). *Esporas de helechos y elefantes La RC de los medios de comunicación en la producción y emisión de contenidos I. Las televisiones privadas*; Edit. Fundación Compromiso y Transparencia, Madrid..

Martin-Cavanna, J. Morales, B. Irisarrí, J.A. (2011). *Esporas de helechos y elefantes La RC de los medios de comunicación en la producción y emisión de contenidos II. Los diarios nacionales de información general*; Edit. Fundación Compromiso y Transparencia, Madrid.

Martin-Cavanna, J. Morales, B. Irisarrí, J.A. (2012). *Esporas de helechos y elefantes II La responsabilidad de las televisiones públicas y privadas por la producción y emisión de contenidos*; Edit. Fundación Compromiso y Transparencia, Madrid.

MediaCSRForum (2008). *Mapping the Landscape: CSR Issues for the Media Sector*.

MediaCSRForum (2013). *Does it matter? Material, Strategic or Operational? An analysis of sustainability issues in the media sector*.

MediaCSRForum (2017). *The Future of Responsible Media*.

Monfort, A., Sánchez de la Nieta, MA, & Fuente Cobo, C. (2015). La responsabilidad social en la marca corporativa de la empresa periodística. *Adresearch Esic*, 12, 54-85.

Sustainability, Ketchum y UNEP (2002). *Good News & Bad. The Media, Corporate. Social Responsibility and Sustainable Development*; Edit. The Beacon Press.

The Guardian. *Living our Values 2015*. Edit. Guardian News & Media, London.



## RESEÑA CURRICULAR DE LOS AUTORES

### Coordinador de la obra:

#### **Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva**

Profesor Titular de Derecho de la Información -UCM. Abogado. Periodista. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política (CEPyC). Presidente de la Sección de Comunicación y Derecho del Colegio de Abogados de Madrid. Experto europeo en los programas Phare Anticorrupción en Rumanía (2002) y Eslovaquia (2002). Miembro fundador de la Coalición Pro Acceso.

### Orden alfabético de apellidos:

#### **Mónica Arenas Ramiro**

Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá y Doctora en Derecho con la Tesis “El derecho fundamental a la protección de datos personales en Europa” (Premio nacional AEPD (2005) y Premio Doctorado (2007)). Actualmente, Delegada de Protección de Datos de la Universidad de Alcalá. Ha realizado diversas estancias de investigación en el extranjero (Alemania, Italia y Estados Unidos), participado en Congresos e impartido Conferencias a nivel nacional e internacional, y tiene numerosas publicaciones relacionadas con los derechos fundamentales, la transparencia, las nuevas tecnologías, extranjería y cuestiones de género.

#### **Agustí Canals**

Licenciado y Máster en Física por la UAB. MBA y Doctor en Management Sciences por ESADE (URL). Actualmente es profesor de los Estudios de Economía y Empresa de la UOC, donde dirige el máster en Gestión Estratégica de la Informació y el Conocimiento en las Organitzacions. También es el Investigador Principal del grupo de investigación KIMO sobre gestión de la información y el conocimiento en las organizaciones.

#### **Josep Cobarsí Morales**

Doctor en Organització de Empresas por la Universitat de Girona, Màster en Gestión de la Calidad Industrial per Barcelona Activa, e Ingeniero Superior de Telecomunicación por la Universitat Politècnica de Catalunya. Es profesor agregado de los Estudios de Informática, Multimedia y Telecomunicación y miembro del grupo de investigación KIMO e investigador vinculado en el eHealth Center de la UOC. Tiene

numerosas publicaciones sobre gestión del conocimiento, inteligencia competitiva, y los desastres en gestión de la información.

### **Karla Cantoral Domínguez**

Doctora en derecho judicial y profesora investigadora en la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, forma parte del Cuerpo Académico Estudios de Derecho Civil. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT nivel I. Responsable Académica de la Maestría en Estudios Jurídicos. Especialista en protección de datos personales, responsabilidad civil, transparencia, rendición de cuentas y derecho de acceso a la información. Miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha publicado diversos libros y artículos científicos a nivel nacional e internacional.

### **Lluís Cermeno i Martorell**

Funcionario del cuerpo de titulados superior, archiveros de la Generalitat de Catalunya. Actualmente es coordinador de sistemas de gestión documental corporativa de la Generalitat, vocal en representación del Departament de Cultura en la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental y en la Junta d'Expurgació de la Documentació Judicial de Catalunya.

### **José Ramón De Lorza González**

Abogado desde 1992 dedicado, entre otros, a temas de protección de datos de carácter personal. Diplomado de estudios avanzados de doctorado en 2002 en Universidad de Alcalá de Henares. De 2004 a 2012 Consultor de Protección de Datos de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid. Intervención, como experto en materia de protección de datos en diversos proyectos europeos (E-PRODAT, EUROPRISE, SECURD-ED). Actualmente asesoramiento jurídico y consultoría en materia de protección de datos en despacho profesional propio. Igualmente, en la actualidad realizando tesis doctoral sobre transparencia y protección de datos en la Universidad de Alcalá de Henares.

### **Montserrat García Alsina**

Doctora en Sociedad de la Información y el Conocimiento y Licenciada en Documentación por la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Licenciada en Geografía e Historia por la Universitat de Barcelona. Profesora e investigadora de los Estudios de Ciencias de la Información y la Comunicación de la UOC, donde dirige el Posgrado en Implementación de proyectos de gestión de documentos electrónicos. Especializada en inteligencia competitiva, mapas del conocimiento, gestión documental. Es miembro del grupo de investigación KIMO (Knowledge and Information Management in Organisations).

### **Elena Herrero Beaumont**

Socia de Vices; miembro del comité ejecutivo de Transparencia Internacional; Consejera editorial de ETHIC; doctoranda en derecho constitucional UCM; master en periodismo por la Universidad de Columbia en Nueva York; Licenciada en Derecho por la UCM; Becaria Fulbright; Becaria de la Carnegie Corporation y Knight Foundation.

### **Sylvia López Davis**

Doctora en Ciencias de la Empresa. Directora de Proyectos e Investigadora de la Cátedra de Responsabilidad Social Corporativa de la Universidad de Murcia. Investigadora de la Fundación para la Formación e Investigación Sanitarias de la Región de Murcia.

### **Gabriel López Martínez**

Doctor europeo en Filosofía, mención en Antropología Social, Técnico de Acción Social en Cáritas Diócesis de Cartagena, Investigador del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Murcia.

### **Javier Martín-Cavanna**

Director de la Fundación Compromiso y Transparencia. Licenciado en Derecho por la Universidad de Navarra. P.D.D por el IESE. Diplomado en “Strategic Perspectives in Non-profit Management” por la Harvard Business School. Presidente editor de la revista Compromiso Empresarial. Profesor asociado en el Instituto Empresa en el área de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y de la Cátedra Inditex de RSC de la Universidad de La Coruña.

### **José A. Martínez-González**

Licenciado en Historia Contemporánea (Universitat de València) y Master Oficial en Contenidos y Aspectos Legales en la Sociedad de la Información (Universitat Politècnica de València). Documentalista en Unión de Mutuas y colaborador docente de grado y máster en inteligencia competitiva y estratégica en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC).

### **José Molina Molina**

Presidente del Consejo de Transparencia de la Región de Murcia. Doctor en Economía por la Universidad de Murcia (2010). Licenciado en Ciencias Económicas, Políticas y Comerciales, por la Universidad de Valencia. (1976). Licenciado en Filosofía y Letras, Sección de Ciencias Sociales, por la Universidad Pontificia de Salamanca. (1974). Profesor Asociado de Sistema Fiscal Español, en la Facultad de Económicas de la Universidad de Murcia (1980/91). Artículos de opinión en Prensa Nacional y autor de diversos libros.

### **Begoña Morales Blanco-Steger**

Consultor independiente con más de quince años de experiencia en Responsabilidad/Transparencia empresarial. Colabora con organizaciones como: el IIRC (International Integrated Reporting Council), la Fundación Compromiso y Transparencia, la Cátedra Inditex de Responsabilidad Corporativa, el IE University o iCmedia. Ingeniero industrial por la ETSII Madrid y Doctor en Ciencias de la Comunicación por el CEU.

### **Eva Ortoll**

Eva Ortoll Espinet, doctora en Sistemas de Información y Documentación por la Universidad de Zaragoza y licenciada en Documentación por la Universidad Carlos III de Madrid. Profesora de los Estudios de Ciencias de la Información y de la Comunicación de la Universitat Oberta de Catalunya e investigadora del grup KIMO (Knowledge and Information Management in Organizations) de la misma universidad. Especializada en el estudio de los comportamiento digital de los usuarios y en inteligencia competitiva y territorial.

### **Manuel Palomares Herrera**

Doctor en Derecho Público por la Universidad de Jaén, especialista en Derecho Procesal y Derecho Mercantil. Es Profesor en la Universidad Europea Miguel de Cervantes. Su investigación se centra en asuntos de transparencia y derecho de acceso a la información pública. Autor de cuatro libros y una docena de artículos científicos en revistas nacionales e internacionales. Premio Currículum Platino, Premio Cámara de Comercio, Premio Constitución de 1812.

### **Gisela María Pérez Fuentes**

Licenciada y Doctora en Derecho por la Universidad de La Habana desde 1991, ambos títulos homologados en España. Es profesora-investigadora de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT), México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel III CONACYT. Miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias. Pertenece al Ilustre Colegio de abogados de Madrid desde 1995 hasta la fecha, en la actualidad como no ejerciente. Líder del Cuerpo Académico de Estudios de Derecho Civil. Responsable académico del Doctorado de Estudios Jurídicos. Desde el 2002 ha desarrollado la teoría de los derechos de la personalidad y datos personales, así como las consecuencias de la violación a los derechos de la personalidad a partir del daño moral, tiene más de 100 publicaciones nacionales e internacionales en libros, capítulos de libro y revistas indizadas.

### **Francisco Javier Pintado Pérez**

Graduado en Publicidad y Relaciones Públicas con Master en Márketing, Consultoría y Comunicación política. Sus investigaciones hasta ahora se han basado en la transparencia de las organizaciones públicas, de los partidos políticos y de otros actores que tratan de influir directa o indirectamente en el poder. Investigador independiente.

### **Alfredo Ramírez Nardiz**

Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Libre, Barranquilla, Colombia. Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante. Acreditado como profesor contratado doctor (ANECA) y como investigador asociado (Colciencias). Más de cuarenta publicaciones académicas (entre ellas 8 libros). Más de sesenta conferencias en congresos nacionales e internacionales en España, Europa y América. Participante en diez proyectos de investigación nacionales e internacionales. Columnista de opinión de La Opinión de Murcia y de El Heraldo de Barranquilla.

### **María Carolina Renaud Romero**

Contador Pública, egresada de la Universidad de Buenos Aires; Colaboradora Contable del Cuerpo de Peritos Contadores Oficiales, de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina; participo en Proyecto de Investigación “Función del Contador Público como agente de la lucha contra la corrupción” con financiamiento de la Universidad Católica de Santiago del Estero (Argentina); actualmente curso 4to año de Abogacía, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; autora de artículos, ponencias y comunicaciones en Congresos.

### **Gerardo José Rodríguez Martínez**

Director de Sistemas de Información en REDEGAL S.L. Grado en Ingeniería Informática con más de 20 años de experiencia en el desarrollo y consultoría de sistemas de información en el sector privado. Distintas colaboraciones desde el punto de vista técnico en el área de Administración Pública relacionadas con Smart Cities, Transparencia y Open Data fundamentalmente, participando en distintos congresos y proyectos relacionados.

### **Lucía Rodríguez Pérez**

Directora del Centro Empresarial Transfronterizo del Ayuntamiento de Barbadás (Ourense) y Consultora -formadora de la Fundación INCYDE. Licenciada en Derecho por la Universidad San Pablo CEU y Graduada en Ciencia Política y de la Administración por la UNED. Máster en Políticas Comunitarias y Cooperación Territorial por la Universidad de Vigo. Formación y experiencia complementaria en gestión pública e innovación.

### **Daniel Santanach Casals**

Máster en Comunicaciones Móviles e Ingeniero Superior de Telecomunicación por la Universitat Politècnica de Catalunya, y Diplomado en Ciencias Empresariales por la Universitat Oberta de Catalunya. Ha desarrollado su carrera profesional en las multinacionales Siemens y Accenture como consultor de sistemas de información. Actualmente trabaja en el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació de la Generalitat de Catalunya como gestor de projectes.

### **Jaume Sardà Font**

Funcionario del cuerpo de archiveros actualmente desarrolla tareas profesionales como Jefe de la Sección de Innovación Tecnológica y Gestión Documental de la Dirección General del Patrimonio Cultural del Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya. Colabora en la definición y concreción de los instrumentos técnicos en el entorno del Protocolo de gestión de documentos electrónicos y archivo y en el diseño e implantación, desde el punto de vista funcional, de las competencias asignadas a la DGPC del proyecto corporativo Aresta.

### **Javier Sierra Rodríguez**

Doctor en Derecho, Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, Diplomado en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Murcia. Experto en Formador de Formadores en Transparencia por la UNED. Es profesor asociado en la Universidad de Murcia y trabaja profesionalmente en el ámbito de la investigación social.

